



LAUREA

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon
palvelukeskus

Case: Tilastokeskus



Luhtajärvi, Anni

Laurea-ammattikorkeakoulu
Laurea Hyvinkää

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus
Case: Tilastokeskus

Anni Luhtajärvi
Liiketalouden koulutusohjelma
Opinnäytetyö
Kesäkuu, 2010

Laurea-ammattikorkeakoulu
Laurea Hyvinkää
Liiketaloudenkoulutusohjelma
Taloushallinto

Tiivistelmä

Anni Luhtajärvi

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus
Case: Tilastokeskus

Vuosi 2010

Sivumäärä 85

Opinnäytetyö käsittelee vuonna 2003 aloitettua valtion tuottavuusohjelmaa ja erityisesti tuottavuusohjelman merkittävää ja keskeistä valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskushanketta. Valtion tuottavuusohjelma perustettiin parantamaan valtionhallinnon heikkoa tuottavuutta ja turvaamaan talouden kestävyttä, koska suurten ikäluokkien eläköityminen ja taloudelliset reunaehdot tulevat aiheuttamaan lähivuosina suuria haasteita julkisen sektorin tuottavuudessa.

Tutkimuksen tarkoituksena oli tutkia, saavutetaanko valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksella tuottavuushyötyjä ja kustannussäästöjä. Tutkimus toteutettiin case-tutkimuksena Tilastokeskukselle. Tutkimuksessa selvitettiin valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen vaikutusta Tilastokeskuksen tuottavuuteen ja kustannuksiin.

Tutkimustyö tehtiin dokumentti-tutkimuksena erilaisen kirjallisuuden, Tilastokeskukselta saadun aineiston ja valtion tuottavuusohjelmaan liittyvän materiaalin perusteella.

Opinnäytetyön teoriaosuudessa selvitetään valtion tuottavuusohjelman taustaa, toiminnan ulkoistamista ja tutkitaan palvelukeskusmallia kahdesta näkökulmasta eli tuottavuuden ja kustannusten perspektiivistä. Tutkimus osa koostuu case-organisaation esittelystä, tuottavuusohjelmasta tehdyistä tutkimuksista, Tilastokeskuksesta saaduista tuloksista ja tutkimuksien vertailuista.

Tutkimuksen perusteella näyttää siltä, ettei valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusmallin avulla saavuteta Tilastokeskuksessa tuottavuushyötyjä eikä kustannussäästöjä.

Asiasanat: palvelukeskus, ulkoistaminen, tuottavuus, kustannus

Laurea University of Applied Sciences
 Hyvinkää
 Degree Programme in Business Management
 Financial Management

Abstract

Anni Luhtajärvi

Service centre of the financial management and human resources management of the Finland State
 Case study: Statistics Finland

Year 2010

Pages

85

The thesis deals with the Finnish state productivity programme that has been started in 2003 and about the significant and central service centre project of especially the financial management and human resources management of the State productivity programme. The productivity programme of the state was started to improve the weak productivity of the public administration and to secure the permanence of the economy because the retirement of a big age group and financial border conditions will cause big challenges during the next few years in the productivity of the public sector.

The purpose of the study is to study the fact whether productivity advantages and cost savings are reached with the service centre of the financial management and human resources management of the State. The study is carried out as a case study to Statistics Finland. In the study the effect of the service centre of the financial management and human resources management of the State on the productivity of Statistics Finland and on the costs was investigated.

The research was carried out as a document study based on material related to the State productivity programme received from Statistics Finland and literature related to the topic. The purpose of the study was to find out if cost savings and productivity advantages are reached with the service centre model of the financial management and human resources management of the State.

In the theory section the background of the State productivity programme, the concept of outsourcing and the service centre model is studied from the perspective of productivity and costs from two points of view. The empirical section of the study consists of the introduction of the case organisation, of the result of studies made of productivity programme, the result of Statistics Finland and, of the comparisons of studies.

Based on the study it can be said that neither productivity advantages nor cost savings are reached with the help of the service centre model of the financial management and human resources management of the State in Statistics Finland, even if the target of improvement of service productivity was reached.

Key Words: service centre, productivity, outsourcing, cost

Sisällys

1	Johdanto	6
1.1	Opinnäytetyön tausta	6
1.2	Tilastokeskuksen kuvaus	7
1.3	Tutkimuksen aihepiiri ja rajaus	8
1.4	Tutkimuksen ajankohtaisuus	9
1.5	Opinnäytetyön tavoitteet.....	10
1.6	Tutkimusaineisto ja -menetelmät.....	10
2	Valtion tuottavuusohjelma	11
2.1	Taustaa uudistuksille	11
2.2	Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukset.....	12
3	Ulkoistaminen	14
3.1	Ulkoistettavat toiminnot.....	15
3.2	Talous- ja henkilöstöhallinnon ulkoistus	16
3.3	Ulkoistamisen edut ja haitat	17
3.4	Tuottavuusohjelmassa kartoitetut palvelumallit	19
3.5	Palvelukeskus	21
3.6	Valtion palvelukeskus	22
4	Tuottavuusnäkökulma	23
4.1	Tuottavuus Suomen julkisella sektorilla	26
4.2	Työn tuottavuus	28
4.3	Henkilötyövuosi-mittari	29
4.4	Eräitä toimenpiteitä tuottavuuden kehittämiseksi.....	30
4.4.1	Prosessit	30
4.4.2	Mittakaavaetu	31
4.4.3	Verkosto	31
4.4.4	Teknologian ja tietojärjestelmien tehokkaampi hyödyntäminen	32
5	Kustannusnäkökulma	32
5.1	Valtion maksuperustelaki	33
5.2	Valtion palvelukeskuksen palveluiden hinnoittelu	35
5.3	Perinteinen kustannuslaskenta	37
5.4	Kustannuslaskennan ongelmat	41
5.5	Toimintolaskenta apuna kustannuslaskennan ongelmissa	41
6	Tutkimusosa.....	42
6.1	Talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskushankkeen tausta Tilastokeskuksessa ..	42
6.2	Palvelukeskusmallin mukainen palveluiden hinnoittelu.....	44
6.3	Tilastokeskus ja Valtiokonttorin palvelukeskus palvelusopimus ja työnjako	44
6.4	Tutkimusaineisto ja tutkimuksen toteutus	44

7	Tutkimuksen tulokset	45
7.1	Tilastokeskuksen tulokset	45
7.1.1	Tilastokeskuksen tuottavuuden ja kustannusten arviointia	46
7.1.2	Asiakas- ja työtyytyväisyys	52
7.2	BearingPointin talous- ja henkilöstöhallinnon selvityksen tulokset	53
7.2.1	Taloushallintoeselvitys	54
7.2.2	Henkilöstöhallintoeselvitys	57
7.2.3	Kustannusanalyysia ja muita selvityksiä - BearingPointin kokemuksia	58
7.3	Hallinnollisten tukipalvelujen kehittäminen - Accenturen kokemuksia	59
7.4	Kieku-loppuraportti	60
7.4.1	Hallinnon palvelukyvyn ja laadun kehittäminen - strateginen tavoite 1:n tulokset	60
7.4.2	Toiminnallisen tehokkuuden parantaminen - strateginen tavoite 2:n tulokset	61
7.4.2.1	Taloushallinnon tuottavuuskehitys	61
7.4.2.2	Henkilöstöhallinnon tuottavuuskehitys	62
7.4.3	Henkisten voimavarojen hallinta - strateginen tavoite 3:n tulokset	63
7.4.4	PricewaterhouseCoopersin näkemys tuloksista ja hyödyistä	64
7.4.5	Johtopäätökset Kieku-ohjelman tuloksista	64
7.5	Tuottavuusohjelman väliarviointi	65
8	Johtopäätökset	67
	Lähdeluettelo	75
	Kuvat	80
	Liitteet	81

1 Johdanto

1.1 Opinnäytetyön tausta

Julkisen sektorin tuottavuuskehitys on ollut 2000 -luvulle siirryttäessä heikkoa ja sen johdosta vuonna 2003 perustettiin valtion tuottavuusohjelma, jonka avulla voitaisiin parantaa julkisen sektorin heikkoa tuottavuutta. Tuottavuusohjelman taustalla oli julkisten palveluiden ja talouden kestävyys turvaaminen, sillä lähitulevaisuudessa suurten ikäluokkien jäädessä eläkkeelle, työvoiman vähentyminen, huoltosuhteen heikkeneminen ja veropolitiikan rajoitteet tulevat aiheuttamaan suuria haasteita julkisen sektorin tuottavuudessa. (Valtiovarainministeriö 2007.)

Tuottavuusohjelman merkittävänä tavoitteena oli ja on vieläkin hyödyntää suurten ikäluokkien eläköitymiseen liittyvää henkilöstön vähentämistä. Tuottavuusohjelman eräitä keinoja tuottavuuden parantamiseksi on toteuttaa toiminnallisia ja rakenteellisia uudistuksia, tehostaa tietotekniikan käyttöä sekä käyttää resurssien kohdentamisessa luonnollista poistumaa hyväksi, jolloin pystyttäisiin järjestämään toimintoja uudelleen tehokkaammalla tavalla. Tuottavuuden kautta vapautuneet resurssit pyritään kohdentamaan uudelleen lisäarvoa tuottaviin tehtäviin. Tuottavuusohjelmasta on muodostunut vuosien varrella sen päätarkoituksen tuottavuuden ja toiminnan tehostamisen sijaan henkilöstövoimavarojen uudelleen suunnitteluohjelma, mistä on noussut kritiikkiä keskusteluissa. (PricewaterhouseCoopers Oy 2008; Valtiovarainministeriö 2008.)

Palvelukeskushanke on keskeinen ja merkittävä osa tuottavuusohjelmaa, jota tukemaan perustettiin Valtiokonttorin Kieku-ohjelma. Kieku-ohjelman tavoitteena oli luoda edellytykset talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukyvyn, asiakas- ja työtyytyväisyyden sekä tuottavuuden parantumiselle. Palvelukeskushankkeen tarkoituksena on se, että ministeriöt ohjaavat oman hallinnonalansa virastot käyttämään palvelukeskuksen palveluja, jolloin ne siirtävät talous- ja henkilöstöhallinnon toimintojaan palvelukeskukseen ja tulevat palvelukeskuksen asiakkaaksi.

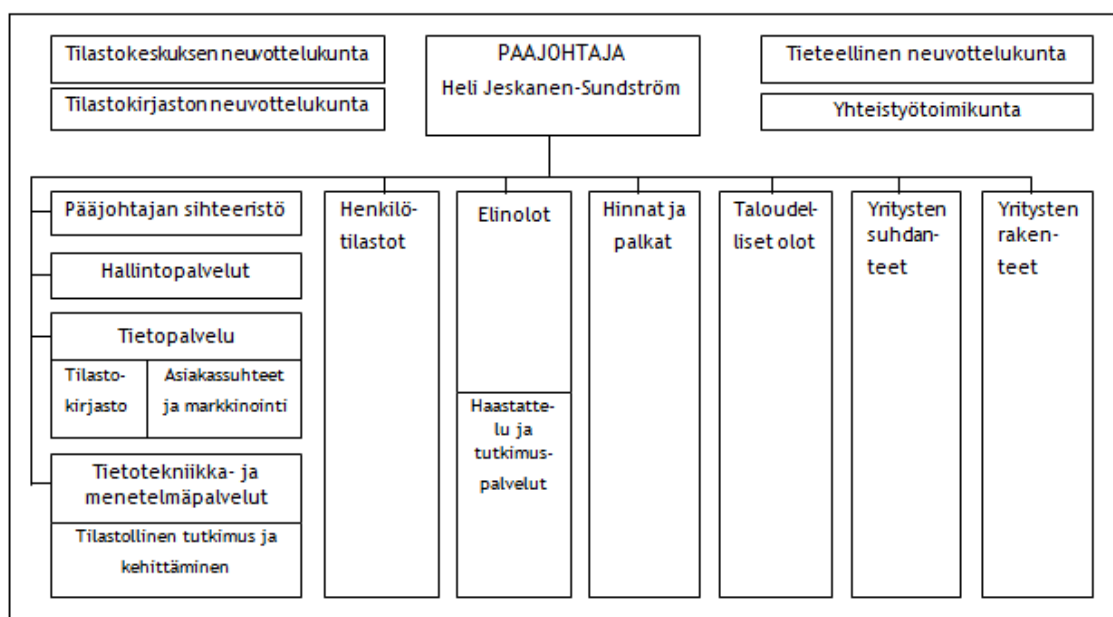
Opinnäytetyön tutkimus toteutettiin Tilastokeskukselle. Tilastokeskuksen mielestä huomattavaa tuottavuudenparannusta ei ole ollut näkyvillä ja saavutetuista palvelukeskusmallin tuottavuushyödyistä ollaan monta eri mieltä. Tutkimukseni tarkoituksena on selvittää, millaisia tuottavuushyötyjä ja kustannussäästöjä palvelukeskustoiminta on tuottanut Tilastokeskuksessa, onko tuottavuushyötyjä saavutettu ja millaisia merkityksiä niillä on ollut kokonaistuloksiin? (Valtiokonttori 2009.)

1.2 Tilastokeskuksen kuvaus

Tilastokeskus on Helsingissä sijaitseva vuonna 1865 perustettu valtiovarainministeriön alainen virasto. Virasto toimii hallinnollisesti valtiovarainministeriön alaisena, mutta vastaa itsenäisesti omasta toiminnastaan, tuotteista ja palveluistaan sekä laatimistaan tilastoistaan. Tilastokeskuksen tehtävänä on laatia yhteiskuntaoloja koskevia tilastoja ja selvityksiä yhteiskunnan erilaisiin tarpeisiin. Virasto huolehtii lisäksi valtion tilastotoimen yhteisestä kehittämisestä muiden valtion viranomaisten kanssa ja kehittää kansallista toimintaa sekä tutkimustyötä. Tilastokeskuksella on laaja yhteistyö- ja sidosryhmäverkosto. Virasto tekee useiden virastojen ja viranomaisten, muiden ulkopuolisten tahojen ja useiden maiden kanssa yhteistyötä. Kansainvälisen yhteistyön tuloksena saadaan vertailukelpoista tietoa eri maiden väliltä. Tilastokeskuksessa työskentelee noin 1 000 henkilöä, joista noin 200 on tilastohaastattelijaa. Tilastokeskuksen ollessa valtion alainen virasto, sen toimintaa rahoitetaan pääosin valtion budjetista, mutta tämän lisäksi sen toimintaa rahoitetaan viraston omalla maksullisella palvelutoiminnalla sekä valtiolta ja EU:lta saatavalla rahoituksella. (Tilastokeskus; Tilastokeskus 2009.)

Tilastokeskuksen tuote- ja palvelutarjontaan kuuluu sähköisiä ja painettuja julkaisuja sekä verkkopalveluita. Virasto tarjoaa ilmaiseksi perustilastoja, jotka löytyvät tilastokeskuksen kotisivuilta, mutta tämän lisäksi virasto tarjoaa myös maksullisia palveluita yritysten ja yksityisten ihmisten käyttöön heidän tarpeittensa mukaisesti. Tilastokeskus toteuttaa maksullisia haastattelututkimuksia, aineistonkeruita ja tilastoihin perustuvia selvityksiä sekä muita toimeksiantoja. Näiden maksullisten palveluiden lisäksi Tilastokeskus järjestää tilastoihin ja niiden käyttöön liittyviä koulutustilaisuuksia. Tilastokeskus julkaisee muun muassa maksullisia Tieto & Trendit, Hyvinvointikatsaus ja Kuntapuntari -nimisiä lehtiä. (Tilastokeskus.)

Tilastokeskuksen toimintaa ja taloutta johtaa pääjohtaja Heli Jeskanen-Sundström. Tilastokeskus rakentuu kymmenestä tulosityksiköstä, joista kuusi on tilastoja tuottavia yksiköitä ja neljä tukipalveluita tuottavaa yksikköä, joilla jokaisella yksiköllä on oma johtajansa. Tulosityksiköt ja tukipalveluita tuottavat yksiköt taas koostuvat vastuualueista, joilla taas vastaavasti on omat esimiehensä. Tilastokeskuksessa toimii myös erilaisia neuvottelukuntia, joiden tehtävänä on kehittää Tilastokeskuksen toimintaa ja edistää tilastoalan yleistä kehitystä ja tutkimustoimintaa. (Tilastokeskus.)



Kuva 1: Tilastokeskuksen organisaatorakenne (Tilastokeskus.)

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskustoiminta koskee pääosin Tilastokeskuksen hallintopalvelut -nimistä ydintoimintaa tukevaa yksikköä, jonka esimiehenä toimii Anna-Leena Reinikainen. Tukipalveluita tarjoava hallintopalvelu rakentuu kolmesta vastuualueesta taloushallinnosta, henkilöstö- ja lakipalveluista sekä tila- ja toimistopalveluista.

1.3 Tutkimuksen aihepiiri ja raja

Tutkimukseni aiheena on selvittää, saavutetaanko valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen avulla kustannussäästöjä ja sille asetettuja tuottavuustavoitteita Tilastokeskuksessa. Apunani käytän kolmea apukysymystä, joiden avulla saan vastauksen asettamaan tutkimusongelmaani. Apukysymykseni ovat: onko tuottavuushyötyjä ja kustannussäästöjä saavutettu Tilastokeskuksessa 2006-2009 vuosina, millaiselta seuraavat tulevat vuoden laskelmin perustella näyttävät ja onko kannattavampaa tuottaa palvelut palvelukeskuksessa vai Tilastokeskuksessa itse hoidettuna.

Keskityn opinnäytetyössä tuottavuusohjelmassa keskeiseksi ja merkittäväksi osaksi nouseeseen palvelukeskushankkeeseen. Tarkastelen ja vertailen tutkimuskysymykseni avulla tuottavuutta ja kustannuksia. Tutkin tuottavuutta henkilötyövuoden ja kustannusten avulla, sillä henkilötyövuosi on noussut keskeiseksi mittariksi tuottavuusohjelmassa.

1.4 Tutkimuksen ajankohtaisuus

Julkisen hallinnon tuottavuus on ollut viime vuosina keskeinen aihealue politiikassa ja julkisuudessa. Tähän löytyy myös syynsä, sillä julkisen sektorin tuottavuuskehitys on ollut selvästi hitaampi kuin yrityssektorin kehitys ja viime vuosina jopa negatiivinen. Julkisen sektorin tuottavuus on noussut monesti esille ikääntymiseen liittyvissä keskusteluissa. Siirryttäessä 2000-luvulle huomion aiheeksi on noussut huoli suurten ikäluokkien siirtyminen eläkkeelle ja tämä on asettanut valtiohallinnolle tarpeen varautua lähivuosien työvoimasta. Myös taloudellisten resurssien väheneminen luo paineet valtionhallinnon tehostamiselle. Nykyaikaisen teknologian hyödyntäminen voi olla eräs keino nostaa valtionhallinnon tuottavuutta. Tämän pohjalta on alettu suunnittelemaan valtion tuottavuusohjelmaa, jossa voitaisiin hoitaa nykyiset tehtävät pienemmillä resursseilla. (Valtiokonttori 2009; Deloitte 2008.)

Valtion palvelukeskuksien kokoaminen on keskeinen osa hallituksen tuottavuusohjelmaan kuuluvaa valtionhallinnon tukitoimintojen tehostamista ja tuottavuuden parantamista. Tuottavuusohjelmassa kehitettäisiin hallinnon rakenteita, keskitettäisiin tiettyjä toimintoja palvelukeskuksiin, hyödynnettäisiin sähköistä asiointia ja nykyaikaista tieto- ja viestintäteknologiaa. Palvelukeskusmalli luo mahdollisuuden saavuttaa huomattavia kustannussäästöjä ja parantaa valtionhallinnon tuottavuutta. (Valtiokonttori 2009; Tarkka 2009.)

Tuleva henkilöstön eläköityminen tulee aiheuttamaan huomattavaa osaamiskatoa. Tämän johdosta kilpailu osaavasta työvoimasta tulee kiristymään ja valtion on kyettävä tarjoamaan kilpailukykyisiä työtehtäviä. Kiristynyt budjettitalous aiheuttaa myös taloudellisten resurssien vähenemisen ja paineen siirtää resursseja tukitehtävistä lisäarvoa tuottaviin prosesseihin ja ydintoimintoihin. Merkittävin syy alhaiseen tuottavuuteen valtionhallinnossa on se, ettei skaalaetuja ja synergiaetuja hyödynnetä parhaalla mahdollisella tavalla, mikä johtuu pääosin siitä, että valtionhallinnon toiminnot ja toimintatavat ovat hyvin erilaiset virastojen välillä eli toiminta on hajautunut. Toinen merkittävä syy alhaiseen tuottavuuteen on manuaalisen työn suuri osuus, mikä johtuu useista tarkastuksista, täsmäytyksistä ja tiedon siirtämisestä järjestelmästä toiseen. Tämä olisi nykyaikaisilla teknologioilla ja tietotekniikan avulla mahdollista saada automatisoinnin avulla vähäisemmäksi. Muita syitä alhaiseen tuottavuuteen on ollut talous- ja henkilöstöhallinnon henkilöstön yliresursointi, samat tehtävät voitaisiin hoitaa pienemmillä henkilöstöresursseilla. Palvelukeskusmalli tarjoaa mahdollisuuden vastata suurten ikäluokkien tuomalle haasteelle, sillä palvelukeskuksen avulla voidaan parantaa prosessien tuottavuutta ja toiminnan tehostumista. Tuottavuusohjelmasta ja palvelukeskushankkeesta on ristiriitaisia mielipiteitä tuottavuuden ja kustannussäästöjen saavuttamisen kannalta, vaikka se tarjoaa mahdollisuuden vastata suurten ikäluokkien tuomalle haasteelle. (Valtiokonttori 2009.)

1.5 Opinnäytetyön tavoitteet

Opinnäytetyöni tavoitteena on vastata tutkimuskysymykseeni apukysymyksieni avulla. Tavoitteeni on tarkastella palvelukeskusmallin avulla Tilastokeskuksessa saatuja kustannussäästöjä ja tuottavuushyötyjä tuottavuusohjelmaan valitulla mittariston ja kustannusten avulla. Opinnäytetyöni tavoitteena on selvittää, saavutetaanko valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksella kustannussäästöjä sekä onko mahdollista saavuttaa sille asetettu noin 40 prosentin tuottavuustavoite. Tarkoituksena on tutkia Tilastokeskuksesta saatuja materiaaleja ja dokumentteja sekä valtion tuottavuusohjelmasta ja palvelukeskushankkeesta tehtyjä tuloksia, ja vertailla näitä toisiinsa.

1.6 Tutkimusaineisto ja -menetelmät

Taloushallinnon palvelukeskusta käsittelevää suomenkielistä kirjallisuutta löytyy melko vähän ja suurin osa suomenkielisestä palvelukeskusaineistosta on julkisen sektorin laatimia selvityksiä ja raportteja palvelukeskushankkeesta, joita kyllä löytyy paljon. Yksi tärkeimmistä palvelukeskuksista löytyvistä lähteistä on Kieku -ohjelman Internet-sivut, josta löytyi kattavasti materiaalia valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta. Valtion tuottavuusohjelmasta löytyy myös julkisen sektorin laatimia julkaisuja ja aineistoa runsaasti. Lisäksi sain Tilastokeskukselta materiaaleja ja dokumentteja heidän kustannuksistaan ja henkilötyövuosista. Tutkimusaineistoni on suuri, mutta se tulee kattamaan kaiken sen tiedon, mitä tulen tarvitsen työssäni ja taustatietona.

Käytän tutkimuksessa monipuolista ja monesta eriä lähteestä hankittua tietoa, jotta saan kokonaisvaltaisen kuvan tapahtuneista ja tehdyistä tuloksista. Pyrin myös kuvaamaan ja löytämään selityksiä tapahtumille perehtymällä erilaisiin dokumentteihin, laadittuihin raportteihin ja asiakirjoihin.

Opinnäytetyöni tutkimusmenetelmä on teoreettinen ja kirjallisiin lähteisiin perustuva tutkimus. Työni on dokumenttitutkimus, jossa vertailen, kuvailen, kartoitan ja selitän Tilastokeskuksen tuloksia tehtyihin tuottavuusohjelman ja palvelukeskushankkeen tuloksiin. Tilastokeskuksesta saamani dokumentit ja materiaalit ovat sen verran kattavat, joten ne riittävät minun tutkimukseni aineistoksi ja sen takia työni on dokumenttitutkimus. Yritän dokumenttitutkimuksen avulla tarkastella ja saamaan hyvän kokonaiskuvan palvelukeskushankkeen vaikutuksesta Tilastokeskuksen talous- ja henkilöstöhallinnon toimintoihin, kustannuksiin ja tuottavuuteen.

Käytän tutkimuksessani hyväksi aikaisempia tehtyjä tutkimuksia esimerkiksi BearingPointin ja Accenturen tekemiä benchmarking -tutkimuksia, jotka perustuvat talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviin sekä palvelukeskusmallista saatuihin kokemuksiin.

2 Valtion tuottavuusohjelma

2.1 Taustaa uudistuksille

2000-luvulla nousi huomion aiheeksi huoli suurten ikäluokkien siirtymisestä eläkkeelle ja tämä asetti valtionhallinnolle tarpeen varautua ja huomioida tulevien vuosien valtionhallinnon työvoimasta. Tämän pohjalta alettiin suunnitella laajaa valtion tuottavuusohjelmaa, joka perustettaisiin vuonna 2003, jossa kehitettäisiin hallinnon rakenteita, toteutettaisiin toiminnallisia ja rakenteellisia uudistuksia, keskitettäisiin tiettyjä toimintoja palvelukeskuksiin, hyödynnetäisiin sähköistä asiointia ja nykyaikaista tieto- ja viestintäteknologiaa. Lisähaasteen valtionhallinnolle muodostaa jatkuvasti kiristynvä budjettitalous, joka vähentää taloudellisia resursseja ja aiheuttaa paineen siirtää voimavaroja tukitehtävistä ydintehtävien hoitamiseen. (Valtiokonttori 2009.)

Valtion talous- ja henkilöstöhallintoa on uudistettu 1990-luvun lopussa ja 2000-luvun alussa paljon, mitä on usein ohjannut lainsäädäntö, joka on rajannut uudistuksia. 2000-luvun tuotosohjaukseen siirryttäessä alussa luovuttiin suurimmasta osasta talous- ja henkilöstöhallinnon sisäisistä normeista sekä valtionhallinnon konsernin asettamasta edellytyksestä käyttää valtiotasoisesti yhtenäisiä ja yhdenmukaisia talous- ja henkilöstöhallinnon järjestelmiä. Samoihin aikoihin tapahtui laajamittainen tietojenkäsittelyn teknologian murros, jonka myötä keskitettyjen järjestelmien rinnalle nousi toinen vaihtoehto hajautetut järjestelmät, joka mahdollisti virastokohtaiset palvelimet ja työasemat. Tämän myötä virastot saivat vapauden ottaa käyttöönsä muita järjestelmiä, kunhan valtion talous- ja henkilöstöhallinnon vaatimukset täytettiin sisällöllisesti, ohjeiden ja suositusten kautta. Tämä aiheutti sen että, toimintatavat ja järjestelmät olivat erilaiset virastojen välillä erilaiset. Valtionhallinnon toiminta on ollut vuorotellen hajautunutta ja keskitettyä. (Valtiokonttori 2009; Tarkka 2009.)

Valtiokonttori laati vuoden 2000 lopulla erään ratkaisun suurten ikäluokkien eläköitymisen haasteisiin, mikä ratkaistaisiin palvelukeskusten ja sähköisen taloushallinnon hyödyntämisellä. Vuotta myöhemmin alettiin valmistamaan toimenpiteitä, joilla siirryttäisiin pois hajautetusta talous- ja henkilöstöhallinnon toimintatavoista kohti paperitonta kirjanpitoa. Lisäksi huomiota sai suuren manuaalisen työn osuus ja osin päällekkäiset työvaiheet. Valtionhallinnon tehokkuuden näkökulmasta parannettavaa oli huomattavasti. Palvelukeskusmallia ei ole ollut tarjolla laajassa mittakaavassa valtion virastoille talous- ja henkilöstöhallinnolle, mutta muissa konserneissa toteutetut palvelukeskusratkaisut antoivat hyvää pohjaa tämän toteuttamiselle,

esimerkiksi Fortum sekä kokemukset valtionhallinnosta 1990 -luvun alusta koetusta Postipankin yhtenäisistä taloushallinnon järjestelmistä. (Valtiokonttori 2009.)

Pääministeri Matti Vanhasen 1. hallituksen aikana hallitus antoi valtiovarainministeriön tehtäväksi toteuttaa julkisten palveluiden ja hallinnon tuottavuuden tuottavuusohjelmaa yhteistyössä ministeriöiden, henkilöstöjärjestöjen ja Suomen Kuntaliiton kanssa, ja tämän pohjalta perustettiin vuonna 2003 valtion tuottavuusohjelma, joka toteutettiin osana kehys- ja budjetitiohjausta sekä peruspalveluohjelmaa. Valtion tuottavuusohjelma sisältää 13 hallinnonalakoh- taista tuottavuusohjelmaa ja se sisältää neljä horisontaalista teemaa, jotka ovat palvelukes- kus, tilahallinto, tietohallinto ja hankintatoimi. (Valtiovarainministeriö 2007.)

Tuottavuusohjelma on pitkäaikainen prosessi ja sen merkittävänä tavoitteena on siis hyödyn- tää suurten ikäluokkien eläköitymiseen liittyvää henkilöstön vähentämistä. Tuottavuusohjel- ma kohdistuu pääosin vain budjettitalouteen kuuluviin valtion virastoihin ja laitoksiin, ja tä- män takia ohjelma keskittyy vain budjettitalouden piiriin kuuluviin toimintoihin. (Pricewater- houseCoopers Oy 2008.)

Vuoden 2003 tulossopimuksessa valtiovarainministeriö ja Valtiokonttori sopivat, että valtion talous- ja henkilöstöhallintoa koskeva strateginen kehittämisohjelma Kieku käynnistettäisiin. Kieku oli valtiovarainministeriön asettama ja Valtiokonttorin vetämä tuottavuusohjelmaa tukeva kehittämisohjelma, jonka toteutusvaihe oli 2005-2008, joka jatkuu Kieku - tietojärjes- telmäohjelmana 2009 vuoden alusta. Ohjelma käynnistettiin tukemaan ja edistämään valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukyvyyn, laadunvarmistuksen ja tuottavuuden parantami- seksi. Uudistamisen keinoina olivat talous- ja henkilöstöhallinnon prosessien, toimintatapojen, rakenteiden sekä välineiden kehittäminen. Kieku-ohjelman keskeisenä tehtävänä oli tukea valtion palvelukeskusverkoston syntyä. Kieku-ohjelman ja palvelukeskushankkeen vaikutukset alkoivat myös hiljalleen näkyä myös Tilastokeskuksen toiminnassa. (Valtiokonttori 2009.)

2.2 Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukset

Julkisen hallinnon toiminta on hyvin hajautunutta, eikä toimintojen keskittämistä tai volyy- miedun tuomia mittakaavaetuja hyödynnetä sillä tavoin, kun se olisi mahdollista hyödyntää. Talous- ja henkilöstöpalveluja keskittämällä yhteen paikkaan voitaisiin vapauttaa resursseja ja kohdentaa vapautuvat resurssit paremmalla tavalla ja näin tehostaa tuottavuutta. Suurten ikäluokkien eläköitymistä voitaisiin käyttää hyväksi rakenteellisilla muutoksilla, jolloin toimin- toja keskitettäisiin palvelukeskuksiin. (Valtiovarainministeriö 2005.)

Valtiovarainministeriö asetti vuonna 2004 ohjausryhmän valmistelemaan ja koordinoimaan talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusten perustamishankkeita siten, että perustettavia

palvelukeskuksia olisi viisi ja että ne voisivat aloittaa toimintansa vuoden 2006 aikana. Nämä viisi palvelukeskusta olivat Oikeushallinnon palvelukeskus (OPK), Puolustusvoimien palkka- ja taloushallinnon palvelukeskus (PVPK), Sisäasiainhallinnon palvelukeskus (PALKE), Valtiokonttorin palvelukeskus (VKPK) ja Yliopistojen palvelukeskus (CERTIA). Valtiovarainministeriön hallinnonalalla palvelukeskuksen toiminta alkoi vuoden 2005 alussa. Myös muillakin hallinnonaloilla kuin valtiovarainministeriöllä oli ryhdytty kehittämään talous- ja henkilöstöhallintoa siirtämällä palveluita palvelukeskukseen, joten yhteistyötä ministeriöiden välillä tiivistettiin. Vuonna 2006 käynnistyi kolmen muun hallinnonalan palvelukeskusta. Tarkoituksena oli, että ministeriöt ohjaisivat oman hallinnonalansa virastot ja laitokset tekemään päätöksen palvelujen ostamisesta palvelukeskuksetta vuoteen 2006 loppuun mennessä ja siirtymään palvelukeskuksen asiakkaaksi viimeistään vuonna 2009. Tilastokeskus toimii Valtiokonttorin palvelukeskuksen asiakkaana. (Valtiokonttori 2009; Valtiovarainministeriö 2007.)

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen toiminta rakentuu niin, että asiakasvirasto luopuu tietyistä talous- ja henkilöstöhallinnon toiminnoista, mitkä siirtyvät palvelukeskuksen hoidettavaksi. Kieku-ohjelman rinnalla oli myös muita samanaikaisesti toimivia kehittämistoimenpiteitä, jotka tähtäsivät hallinnon sähköistämiseen ja tuottavuuden parantamiseen. Järjestelmien hajanaisuus, erilaiset toimintatavat, manuaalisen työn suuri osuus, järjestelmien ja tiedon integroituminen sekä tietenkin muut yhteiskunnalliset tekijät olivat syitä toiminnan tehostamiseksi erilaisilla hankkeilla. (Valtiokonttori 2009; Valtiovarainministeriö 2007.)

Palvelukeskuksien tarkoituksena on saada kehitettyä toimintatapoja, prosesseja ja tietojärjestelmiä yhtenäisemmäksi, yhteisten ja yhteensopivien tietojärjestelmien mukaiseksi. Tarkoitus on myös luoda kustannustehokkaampi toimintamalli valtionhallinnon tukipalveluiden tuottamiseen ja luopua hajautetuista toimintamallista yhtenäisempään toimintamalliin. Palvelukeskusmalli mahdollistaa asiantuntemuksen kasvattamisen, palvelujen korkean laatutason sekä aiempaa paremman tuottavuuden. (Valtiokonttori 2009.)

Vuonna 2007 alettiin selvittää mahdollisuutta yhdistää talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukset yhdeksi virastoksi, jotka muodostaisivat valtion palvelukeskusverkoston, ja jonka toimintatapoja, toimialaa, prosesseja ja tietojärjestelmiä kehitettäisiin koordinoitusti yhtenäisten, yhteisten ja yhteensopivien määrittelyjen mukaisesti. Tarkoituksena oli yhdistää kolme hallinnonalakohtaista palvelukeskusta (Oikeushallinto, Sisäasiainhallinto ja Puolustushallinto) ja Valtiokonttorin tulosityksikkönä toimiva Valtiokonttorin palvelukeskus yhdeksi valtiovarainministeriön hallinnonalalla toimivaksi virastoksi 1.1.2010. Kyseessä oli tehostamishanke, jossa yhdistettäisiin neljä palvelukeskusta yhdeksi virastoksi, jotka toimivat useissa eri toimipisteissä. Viides Yliopistojen palvelukeskus Certia jää irralliseksi palvelukeskukseksi. Valtion palvelukeskustoimintamallin tavoitteena on mahdollistaa tuottavuuspotentiaalnin hyö-

dyntämisen mittakaavaetujen avulla, aikaansaada yhtenäinen palveluorganisaatiomainen tehokas toiminta ja kustannustehokas tuotantotapa, joiden avulla tavoitellaan parempaa tuottavuutta valtionhallinnon sisäisiin tukitoimintoihin. Toiminta perustuisi tuotteistettuihin ja maksullisiin palveluihin, jossa taataan palvelujen hyvä laatutaso ja turvataan palveluiden saatavuus eläköitymisen takia. Valtion virastojen siirtyminen palvelukeskusmalliin on arvioitu tehostavan valtion talous- ja henkilöstöhallintoa 15-20 prosenttia henkilötyövuosissa mitaten. Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusta vertaillaan jatkuvasti yksityisellä ja julkisella sektorilla muihin talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksiin kansainvälisestikin. (Valtiokonttori 2009; Hytönen 2007.)

Palvelukeskusmalli on yksi toimenpiteistä, joilla kehitetään valtionhallinnon tuottavuutta. Valtion talousarvioehdotuksessa mainitaan, että valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusten tukitoimintojen tavoitteeksi asetettiin noin 40 prosentin tuottavuuden parantaminen vuodesta 2005 vuoteen 2009 mennessä ja asiakas- ja työtyytyväisyys pysyisivät vähintään nykyisellä tasolla. Jokaiselle talous- ja henkilöstöhallinnon hallinnonalalle on asetettu sama tuottavuustavoite palvelukeskuksien osalta. Kieku-ohjelman tavoitteena oli auttaa luomaan edellytyksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Tuottavuuden kehittäminen tapahtuu palvelukeskustamisen sekä palveluverkoston tehtävien ja toimintojen uudelleen kohdentamisella, volyymien tuoman mittakaavaetujen ja yksikkökustannusten laskun avulla, muutoksissa vapautuvien resurssien tehokkaana hyödyntämisellä ja yhtenäisemmällä, yhteisten ja yhteensopivien tietojärjestelmien- ja tuotantorakenteilla, joissa hyödynnetään entistä enemmän automatisointia. (Friman 2007; Valtiovarainministeriö 2006.)

Palvelukeskusmallille on muodostunut monia kustannustason haasteita. Sen on osoittauduttava olemaan asiakasvirastoille kustannustehokas vaihtoehto sille, että toiminnot suoritettaisiin asiakasvirastossa itse. Palvelukeskusten kustannusten on myös oltava läpinäkyvää sekä laskutuksen ja sen perusteiden selkeää. Lisäksi talous- ja henkilöstöhallinnon tuottavuuteen liittyviä haasteita on myös kertynyt palvelukeskuksen vastuulle, esimerkiksi sen vastuu tuottavuuden kertymiseen, muutos- ja uudistusvalmiuteen, yhteisten toimintamallien jalkauttamiseen sekä yhteisten tietojärjestelmien käyttöönoton onnistumiseen. (Friman 2007; Valtiovarainministeriö 2008.)

3 Ulkoistaminen

Ulkoistaminen tarkoittaa yrityksen tai organisaation toiminnan, toimintoprosessin tai toimintokokonaisuuden siirtämistä ulkopuolisen toimittajan hoidettavaksi, jonka ulkoistava yritys tai organisaatio ostaa palveluna ulkopuoliselta yritykseltä. Kun organisaatio päättää ulkoistaa toimintoja, se luopuu hoitamasta näitä itse ja hankkii saman suoritteen palveluna muualta asiantuntevalta toimittajalta. Yrityksien ja organisaatioiden on jatkuvasti pyrittävä tehosta-

maan toimintojaan vastaamaan organisaation ja liiketoiminnantarpeita, ja se on johtanut erilaisiin ulkoistamisratkaisuihin. Ulkoistamisen tavoitteena on saavuttaa taloudellisia, toiminnallisia ja strategisia pitkän tähtäyksen hyötyjä. Ulkoistamista kannattaa aina arvioida sen mukaan, onko yrityksen tai organisaation taloudellisesti ja toiminnallisesti järkevää omistaa resursseja vai hyödyntää ulkopuolisen toimittajan asiantuntevia resursseja. Ulkoistamisen onnistuminen perustuu selkeisiin ja asetettuihin tavoitteisiin, johdonmukaiseen prosessiin ja riskien kontrollointiin. (Kiiskinen, Linkoaho & Santala 2002, 17-19, 114, 191.)

Ulkoistaminen voi olla valikoivaa tai täydellistä ulkoistamista. Valikoiva ulkoistus tarkoittaa tiettyjen valittujen toimintojen siirtämistä usealle ulkopuolisille asiantuntijoille eli palvelun toimittajien hoidettavaksi niin, että jokaista ulkoistettua toimintoa hoitaa siihen erikoistunut asiantuntija. Valikoiva ulkoistus on yleisin palveluhankintamalli, jos palvelun tuottaminen itse luetaan pois. Täydellinen ulkoistus tarkoittaa kokonaisen toiminnon tai toimintaprosessin siirtämistä ulkopuoliselle palvelintoimittajalle. Palvelukeskushankkeessa kyse on täydellisestä ulkoistamisesta ja esimerkiksi Tilastokeskuksen tapauksessa virastosta siirtyi palvelukeskuksen hoidettavaksi kokonaisia toimintoja ja toimintaprosesseja. (Kiiskinen, Linkoaho & Santala 2002, 78-79.)

3.1 Ulkoistettavat toiminnot

Yksi ulkoistamisen tärkeistä syistä on yrityksen tai organisaation halu keskittyä ydintoimintoihinsa. Ulkoistaminen mahdollistaa keskittymisen ydintehtäviin, kun ulkoistetaan ydintehtäviin kuulumattomia toimintoja, joissa organisaatio ei ole kilpailukykyinen. Kun yritys tai organisaatio ei ole kilpailukykyinen joissakin toiminnoissa, sen omat strategiset voimavarat eivät ole taloudellisesti paras mahdollinen toiminnan tuottaja verrattuna ulkoistettavaan yritykseen, jossa on toimintoihin erikoistuneita osajia ja resursseja toimintojen aikaansaamiseksi. Tällöin yrityksen tai organisaation kannattaa ulkoistaa toiminnot, joissa ei olla kilpailukykyisiä, toiselle yritykselle, jolle se on ydintoimintaa. Ulkoistamiseen liittyviä syitä on monia, mutta taloudelliset, kustannusten pienentäminen, tehokkuusvaatimukset, kustannuslaatusuhteen parantaminen ja asiantuntevapalvelu ovat tärkeimpiä syitä. Ulkoistamisen avulla yritys tai organisaatio voi saavuttaa taloudellisia parannuksia rakenteita uudistamalla tai toimintamalleja tehostamalla. (Kiiskinen, Linkoaho & Santala 2002, 14, 12, 17.)

Ydintoiminta on yrityksen missioon eli perustehtävään kuuluva ydinosaaaminen, joka on organisaation toiminnan kannalta keskeistä osaamista. Ydintoimintoja ei kannata eikä organisaation toiminnan kannalta voi ulkoistaa. Tukitoiminto on vastaavasti organisaation arvoketjun sekundaarinen toiminto, joka tukee ja palvelee ydintoimintoja, esimerkiksi taloushallinto, henkilöstöhallinto, markkinointi ja viestintä. Tukitoimintojen ulkoistus mahdollistaa resurssien keskittämisen ydinosaaamiseen ja -toimintaan, jotka ovat välttämättömiä organisaation kannalta ja

niin saadaan vahvistettua osaamista tärkeillä alueilla ja kehitettyä sitä. Tämän takia myös Tilastokeskuksesta siirrettiin tukitoimintoja palvelukeskuksen hoidettavaksi, jotta voitaisiin keskittyä ydintoimintaan eli tilastojen tekemiseen sekä lisäarvoa tuottaviin tehtäviin. (Kiiskinen, Linkoaho & Santala 2002, 85.)

3.2 Talous- ja henkilöstöhallinnon ulkoistus

Usein suurilla yrityksillä tai organisaatioilla, joiden talous- ja henkilöstöhallinto on hajautettu tai sitä hoidetaan hajautetusti, esiintyy erilaisia ja useita taloushallinnonjärjestelmiä, päälekkäisiä toimintoja ja yliresursointia. Valtion talous- ja henkilöstöhallinto on ollut ennen hyvin hajautunutta ja käytössä on ollut hyvin erilaisia järjestelmiä eri virastoissa. Yleensä talous- ja henkilöstöhallinnon toimintoja ulkoistetaan tukitoiminnoista ulkopuolisen toimittajan hoidettavaksi, joka hoitaa ne paremmin ja halvemmalla. (Järvenpää, Partanen & Tuomela 2001, 173,178.)

Talous- ja henkilöstöhallinnon toimintoja yritetään organisoida ja järjestää mahdollisimman kustannustehokkaasti, jotta ylimääräiset resurssit voitaisiin kohdistaa lisäarvoa tuottaviin tehtäviin, kuten tukemaan liiketoiminnan suunnittelua ja johdon raportointia. Yleensä talous- ja henkilöstöhallinnon toimintoista ulkoistetaan vain tietyt toiminnot ja usein ulkopuolinen toimittaja vastaa palkkahallinnosta, kirjanpidosta, osto- ja myyntireskontrista, laskutuksesta, kassanhallinnasta ja perinnästä. Yleensä näillä toiminnoilla ei ole taloudellisia tai toiminnallisia syitä pitää yrityksen omana tuotannollisena toimintana. Talous- ja henkilöstöhallinnon toimintoja, jotka ovat transaktiopohjaisia rutiinitoimintoja, voidaan yrittää automatisoida mahdollisimman paljon ja siirtää rutiininomaiset tehtävät ulkoistettavaksi ja pitää itsellään toiminnot, jotka ovat tärkeitä liiketoiminnan kannalta ja lisäarvoa tuottavia. (Kiiskinen, Linkoaho & Santala 2002, 107.)

Taloushallinnon toimintojen ulkoistamisessa, jossa luovutaan vain tietyistä toiminnoista, varjopuolena on saattaa olla se, ettei päästä riittävään volyymimäärään. Mitä suurempi volyymimäärä on, sitä pienemmät yksikköhinnat ovat ja päinvastoin. Tämän takia ulkoistetaankin yleensä esimerkiksi kirjanpito, reskontrat, laskutus ja palkkahallinto, joissa voidaan päästä suuriin volyymimääriin. Hinnoittelumalli saattaa vaikuttaa siihen, että on taloudellisempaa hoitaa ulkoistettavat toiminnot itse kuin ulkoistaa ne ulkopuoliselle toimittajalle. (Kiiskinen, Linkoaho & Santala 2002, 19,111.)

Digitaalisuus ja tietotekniikan kehitys mahdollistaa talous- ja henkilöstöhallinnon toimintojen keskittämisen, hajauttamisen ja ulkoistamisen maantieteellisesti eri paikkoihin. Digitaalisuus ja tietotekniikan kehittyminen on edesauttanut saavuttamaan keskittämisen kautta hyödynnettävät mittakaavaedut. Talous- ja henkilöstöhallinnon toimintoja voidaan organisoida keski-

tettäväksi tai hajautettavaksi. Molemmissa on niin vahvuutensa kuin heikkoutensa. Hajauttaminen aiheuttaa paineita taloushallinnon tietojärjestelmille, tosin nykyaikaisen teknologian avulla taloushallinnon toimintojen hajauttaminen onnistuu reaaliaikaisesti useassa paikassa samaan aikaan. (Järvenpää, Partanen & Tuomela 2001, 172; Granlund & Malmi 2003, 18.)

3.3 Ulkoistamisen edut ja haitat

Ulkoistamisen liittyviä syitä on useita, kuten keskittyminen ydintoimintoihin, joustavuus, osaamisvaje, organisaatiokulttuuri, laadunvarmistaminen, tehokkuus ja kustannukset. Ulkoistamisen taustalla on kuitenkin usein taloudellinen syy eli kustannustehokkuuden parantaminen. Ulkoistamisen avulla voidaan saavuttaa ja tavoittaa taloudellisia ja toiminnallisia hyötyjä, kuten toimintojen virtaviivaistaminen, laadun ja kustannustehokkuuden parantaminen, pääoman vapauttaminen rahoitusomaisuudeksi ja merkittäviä toiminnallisia parannuksia, kuten nopeus, täsmällisyys ja virheettömyys. Lisäksi tuottavuus paranee näiden ja ammattitaitoisen osaajien sekä erilaisten kehityspanostusten johdosta. Näitä hyötyjä haetaan myös palvelukeskushankkeen avulla. Kuitenkin ulkoistamisessa kannatta aina miettiä, alentaako toimintojen siirtäminen ulkopuoliselle toimittajalle kustannuksia ja parantaako se toiminnan tuottavuutta, kun ostetaan toiminnot palveluina, vai olisiko järkevämpää hoitaa itse kyseiset toiminnot. Tästä ollaan Tilastokeskuksessa oltu montaa eri mieltä. (Kiiskinen, Linkoaho & Santala 2002, 90-91.)

Ulkoistaminen mahdollistaa keskittymisen ydintoimintoihin, kun tukitoimintoja ja tehtäviä, joissa yritys tai organisaatio ei ole kilpailukykyinen ulkoistetaan ulkopuoliselle toimittajalle. Ulkoistavan yrityksen tai organisaation on hyvä mitoittaa ostamansa ulkoistamansa palvelut vastaamaan vain liiketoimintansa tarpeita. Kustannustehokkuuden parantaminen on yleisin syy ja motiivi miettiä ulkoistamisen mahdollisuutta. Ulkoistamisen avulla voidaan löytää kustannustehokkaampi tapa organisoida toimintoja tai prosesseja, jolloin vapautuvat resurssit voidaan kohdistaa esimerkiksi lisäarvoa tuottaviin tehtäviin, ydinosaamisen kehittämiseen tai niihin osaamisalueisiin, jotka ovat yrityksen kannalta välttämättömiä. (Kiiskinen, Linkoaho & Santala 2002, 83-85.)

Saavutettavissa ole kustannustehokkuuden parantaminen perustuu siihen, että toiminnot siirretään tehokkaammin suorittaviin, mittakaavaetuja hyödyntäviin ja asiantuntevalle ulkopuoliselle toimittajalle hoidettavaksi. Toimintojen yksikkökustannukset minimoidaan, jos palvelu voidaan yhdenmukaistaa riittävästi, jolloin palveluja standardoidaan. Kustannustehokkuutta voidaan parantaa esimerkiksi käyttämällä uusinta teknologiaa ja sen avulla vähentää manuaalista työtä ja lisätä automatisointia, kun transaktiopohjaiset rutiinotoiminnot automatisoidaan mahdollisimman paljon. Ulkoistamisen avulla voidaan myös pyrkiä siirtämään toiminnoista aiheutuvia riskejä ulkopuoliselle toimittajalle, jossa osataan varautua, ennaltaehkäistä ja

hallita toiminnoista mahdollisia syntyviä riskejä ja näin välttää suurilta kustannuksilta. (Kiiskinen, Linkoaho & Santala 2002, 83-85.)

Yrityksen tärkein pääoma ja suurin kustannuksia aiheuttava tekijä on yrityksen tai organisaation henkilöstö, ja ulkoistamiseen liittyy usein henkilöstövähennykset. Ulkoistamiseen liittyvissä päätöksissä, jotka koskevat yrityksen tai organisaation henkilöstöä, täytyy arvioida kahdesta näkökulmasta sekä pääomana että kustannuksena. Ulkoistamisen avulla voidaan pienentää kiinteitä kustannuksia muuttuviksi kustannuksiksi, kun ulkoistettavat toiminnot ostetaan ostopalveluina oman henkilöstön palkkakustannusten sijaan. Kun kiinteitä kustannuksia saadaan muutettua enemmän muuttuviksi kustannuksiksi, on yrityksen tai organisaation kustannustasoa helpompi sopeuttaa palvelun tarvetta vastaavaksi, jolloin pitkällä aikajaksolla saavutetaan kustannussäästöjä. Ulkoistaminen voi tuoda myös kustannussäästöjä mittakaavaetuja hyödyntämällä, sillä ulkoistuspalvelujatarjoava voi jakaa resursseitaan ja investointejaan usealle palveluun ostavalle asiakkaallensa. Tällöin kustannukset vähentyvät asiakasta kohden ja samalla pystytään tarjoamaan riittävästi palveluja vastaamaan erilaisiin kysyntämuutoksiin. (Järvenpää, Partanen & Tuomela 2001, 181; Kiiskinen, Linkoaho & Santala 2002, 84,91,105.)

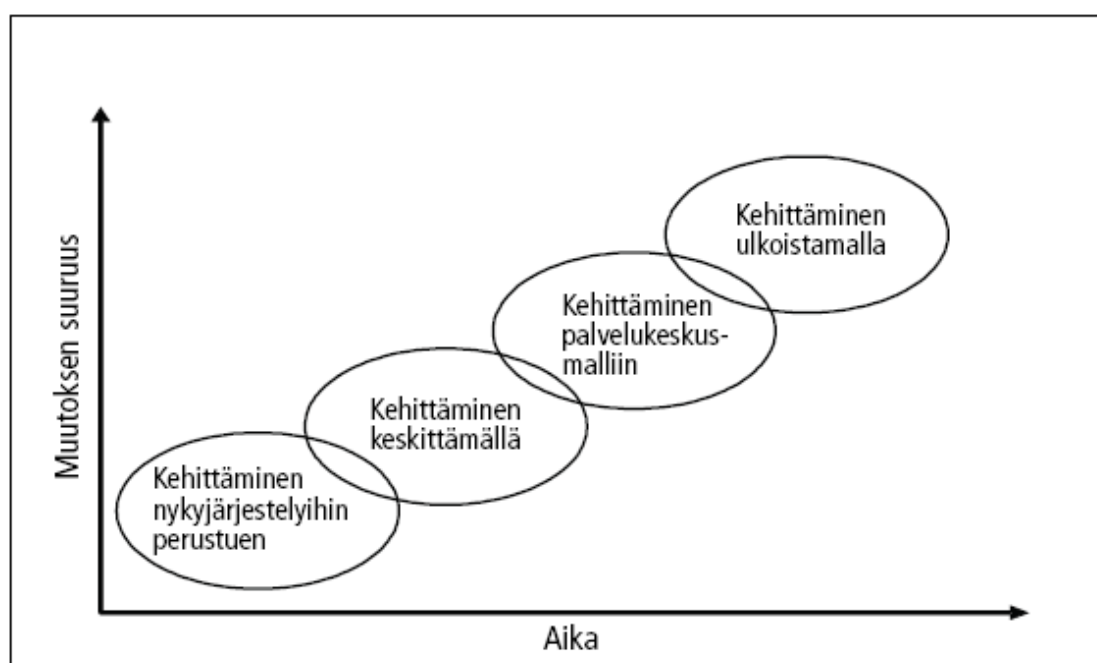
Ulkoistamisen avulla voidaan saada myös mittakaavaetuja eli skaalaetuja, jolloin toimintojen yksikköhinta laskee, kun volyymimäärä on suuri. Mittakaavaetujen avulla yleiskustannukset on jaettu suurimmalla yksikkömäärällä. Taloushallinnon toimintojen ulkoistamisessa, jossa luovutaan vain tietyistä toiminnoista, varjopuolena on saattaa olla se, ettei päästä riittävään volyymimäärään. (Kiiskinen, Linkoaho & Santala 2002, 111.)

Ulkoistamisessa on myös omat riskinsä ja varjopuolensa, kuten esimerkiksi ennakoitua korkeammat kustannukset, joihin vaikuttavat useat erilaiset tekijät ja riskit. Yksi tärkeä syy kustannusten nousuun on se, ettei ulkoistava organisaatio tunne tarpeeksi hyvin olemassa olevia palvelumarkkinoita, jolloin ei saada määritettyä tarpeeksi hyviä ehtoja ulkoistamisessa ulkopuolisen toimittajan kanssa. Usein unohdetaan, että vakiopalveluiden kustannustason tulisi markkinoiden kehittyessä laskea eikä pysyä kiinteänä hintana, sillä ajan kuluessa osaaminen lisääntyy, teknologia parantuu ja kilpailu kiristyy. Tämän takia palvelut pitää kilpailuttaa tarvittaessa ja toistuvasti uudelleen, vaikka kilpailuttamista ei edellytetä tai tarvita. Toinen merkittävä syy kustannusten nousuun on se, että palvelun siirron synnyttämät kustannukset aliarvioidaan, sillä siirtymävaiheeseen kuuluvat kertaluontoiset työpanokset ja muut kulut sekä ostetun palvelun hallinnasta aiheutuvat kustannukset. Kolmas syy kustannusten nousuun voi olla se, ettei ulkoistava organisaatio ota huomioon ulkoistettavan toiminnon kytkentöjä ja vaikutuksia yrityksen muihin toimintoihin. Ulkoitettujen toimintojen myötä odotetaan kyseisten toimintojen työmäärien ja kustannuksien poistuvan ulkoistavan yrityksen sisällä, kun siirrytään ulkoistettuun malliin, mutta näin ei usein kuitenkaan ole. (Kiiskinen, Linkoaho & Santala 2002, 97,111, 120.)

Ulkoistettavat toiminnot sisältävät usein sellaista tietoa, joita tarvitaan ulkoistavassa organisaatiossa, joten usein tietojärjestelmäkustannukset nousevat, kun hankitaan erilaisia järjestelmiä, jotta saadaan aikaiseksi aukoton automatisoitu tiedonsiirto ulkoistavan organisaation ja toimittajan välillä. Yhtenä syynä kustannusten nousuun vaikuttavana tekijänä on se, ettei riittävään volyymiin päästä eikä niin saavuteta mittakaavaetujen tuomaa hyötyä. Tällöin hinnoittelumallin perusteella ostetun palvelun yksikkökustannus voi nousta liian korkeaksi verrattuna siihen, että toiminnot hoidettaisiin ja tehtäisiin itse. Usein kustannusten nousu johtuu siitä, kun ulkoistava organisaatio ulkoistaa vain osan toiminnoista. (Kiiskinen, Linkoaho & Santala 2002, 97,111,120.)

3.4 Tuottavuusohjelmassa kartoitetut palvelumallit

Valtion tuottavuusohjelman suunnitteluvaiheessa ja palvelukeskusteemaa valmisteltaessa työryhmä tutki erilaisia palvelumalleja, joilla voitaisiin kehittää talous- ja henkilöstöhallintoa tuottavuuden parantamiseksi. Työryhmä kartoitti neljä erilaista kehittämismallia, jotka olivat kehittäminen nykyjärjestelmiin perustuen, keskittämällä, palvelukeskusmallin mukaisesti tai ulkoistamalla. Jokaisessa vaihtoehdossa oli niin vahvuutensa kuin heikkoutensakin. (Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 15/2007.)



Kuva 2: Tuottavuusohjelmassa kartoitetut palvelukeskusmallit (Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 15/2007.)

Kehittämällä nykyjärjestelmiä malli perustuu siihen, että talous- ja henkilöstöhallintoa kehitettäisiin toimintoprosesseja yksinkertaistamalla ja hyödyntämällä uutta saatavilla olevaa teknologiaa. Talous- ja henkilöstöhallinnon yksittäisiä tehtäviä voitaisiin alueellistaa organisaation sisällä tai siirtämällä alueellisiin toimipisteisiin. Tämä kehitysmalli muistuttaisi hajautettua toimintamallia, jossa pyrittäisiin hyödyntämään parhaita käytäntöjä prosessien kehittämisessä ja teknologian käytössä. Etuina tässä mallissa olisi muun muassa se, että malli olisi helpoiten toteutettavissa, sillä oma organisaatio toimii edelleen taloushallintopalveluiden tuottajana eikä henkilöstössä tapahdu muutoksia, jolloin myös paikallinen osaaminen pysyy omassa organisaatiossa. Haittana tässä mallissa olisi kuitenkin, ettei tuottavuutta pystyttäisi parantamaan merkittävästi eikä mittakaavaetuja saataisi hyödynnettyä ja samalla voitaisiin menettää valtion keskitetyn hankinnan edut. Palvelumalli ei kuitenkaan takaa yhdenmukaisia ja standardoituja käsittely- ja menettelytapoja. (Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 15/2007.)

Toinen vaihtoehto palvelumalliksi on yrityksen kehittäminen keskittämällä, jolloin talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviä keskitetään yrityksen sisällä. Tämä tarkoittaisi myös sitä, että tehtävät säilyisivät edelleen yrityksen tukipalveluna. Etuina tässä palvelumallissa olisi nykyjärjestelmien kehittämismalliin nähden se, että tuottavuus parantuisi huomattavasti. Keskitämisen toteuttaminen on helppoa ja nopeaa sekä se on myös edullista. Yrityksen oma henkilöstön asema ja urakehitys pystytään turvaamaan ja takaaman sijoittamisen avulla. Haittapuolena tässä palvelumallissa olisi kuitenkin se, ettei aitoja tilaaja-tuottaja rooleja synny. Maksuttomuus ja kustannustietoisuuden puute voivat myös aiheuttaa tehottomuutta sekä aiheuttaa haasteita tehtävien priorisoinnissa. (Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 15/2007)

Kolmantena vaihtoehtona työryhmä kartoitti taloushallinnon kehittämistä palvelukeskusmallin mukaan, jolloin taloushallinnon tehtäviä keskitettäisiin sitä varten perustettavaan virastoon tai liikelaitokseen. Palvelukeskus pystyisi tarjoamaan asiantuntevaa palvelua, sillä keskitetyt talous- ja henkilöstöhallinnon tukitoiminnot olisivat palvelukeskuksen ydintoimintaa. Palvelukeskusmallille on tunnusomaista yhtenäiset toimintamallit ja palveluprosessien korkealaatuisuus. Palvelukeskuksen tuottamat palvelu ovat sen asiakkaille maksullisia, ja niiden hinnoittelusta, vastuista ja työnjaosta sovitaan tarkemmin tilaajan ja tuottajan välisessä palvelusopimuksessa, jolloin syntyy aito tilaaja-tuottajamalli. Palvelukeskusmallin etuina olisivat muun muassa tuottavuuden huomattava parantuminen, kun keskittämisen kautta saavutetut mittakaavaedut saadaan hyödynnettyä. Taloushallinnon henkilöstön asema ja urakehitys voidaan turvata, jos sovitaan henkilöstön siirtymisen järjestelyistä palvelukeskukseen tai vastaavaan toimeen. Varjopuolena palvelukeskusmallissa ovat kustannukset, erityisesti siirtymävaiheen kustannukset, joissa erityisesti henkilökustannukset voivat aiheuttaa suuren kustannuserän, kun siirtymävaiheessa varaudutaan töiden hoitamiseen sekä yrityksessä ja palvelukeskuksessa, jolloin syntyy päällekkäisiä kustannuksia. Lisäksi palvelukeskuksen perustamiseen liittyvät

kustannukset aiheuttavat myös suuren kustannuserän. Palvelukeskusmallia ei kuitenkaan ole valtiolla ennen käytetty, joten tästä mallista ei ole ennalta edelläkävijää, jota voitaisiin käyttää mallina ja vertailun kohteena. (Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 15/2007.)

Neljäntenä palvelumallina kartoitettiin taloushallinnon kehittämistä ulkoistamisen avulla, jolloin taloushallinnonpalveluja siirrettäisiin budjettitalouden ulkopuolelle tai yksityisen palvelun tuottajalle hoidettavaksi. Tällöin olisi mahdollista ostaa vain osa talous- ja henkilöstöhallinnonpalveluista ulkopuoliselta palveluntarjoajalta. Palvelumallissa toimittaisiin vapailla kilpailumarkkinoilla sekä sopimukset ja hinnoittelu tehtäisiin liikeloudellisin perustein. Ulkoistamisen etuina ovat muun muassa tuottavuuden merkittävä parantuminen, jos markkinoilla vallitsee hyvä kilpailutilanne, ja aito asiakas-toimittajasuhde. Ulkoistamisessa ulkoistavalle yritykselle ei tule perustamis- eikä henkilökustannuksia. Ulkoistaminen tarjoaa joustavuutta niin määrällistä kuin laadullista, mikäli markkinoilla on riittävästi tarjontaa. Ulkoistamisessa piilee myös omat heikkoutensa, sillä valtion vaikuttamismahdollisuus tehtävien alueellistamiseen vaikeutuu. Tämä toimintamalli on vaikein toteuttaa, sillä muutoksen suuruus on aikaa vievin näistä neljästä palvelumalleista. Ostopalvelut tulee kilpailuttaa hankintalainsäädännön mukaisesti määräajoin, ja tämä edellyttää hankintatoimen osaamista. Ulkoistamisen myötä henkilöstön asema, sijoittuminen ja urakehitys vaikeutuvat sekä lisäksi ulkoistavan yrityksen henkilöstö voi etääntyä talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävistä. Erilaiset juridiset rajoitteet voivat myös rajoittaa valtion talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävien ulkoistamista. (Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 15/2007.)

3.5 Palvelukeskus

Palvelukeskus on tuotantotapa, jossa järjestetään ja tuotetaan tukitoimintoja yhdessä paikassa keskitetysti, jotka ovat palvelukeskukselle ydintoimintaa. Palvelukeskuksen toiminta perustuu ajatukseen, jossa palvelukeskus on palveluntoimittaja. Palvelukeskuksen tuottamat toiminnot ovat tuotteistettuja ja maksullisia, yhtenäisillä tavoilla tuotettuja palveluita, jossa hyödynnetään informaatioteknologiaa, automatisointia ja mittakaavaetujen tuomaa hyötyä. Palvelukeskuksen eräs merkittävä vahvuus on saavutettavat kustannussäästöt, taloudellisen informaation sijainti yhdessä paikassa keskitetysti, jossa informaatio on yhdenmukaista ja ajantasaista, mikä lisää toiminnan läpinäkyvyyttä. Lisäksi muita hyötyjä ovat muun muassa valvontakustannusten pienentyminen, prosessien kehittämisen yksinkertaistuminen, joustavuus ja ajankäytön tehostuminen. Palvelukeskusjärjestely turvaa palveluiden saatavuuden, asiantuntemuksen kasvattamisen ja palveluiden korkean laatutason sekä aiempaa paremman tuottavuuden. Palveluiden tuottamisesta sovitaan palvelukeskuksen ja asiakkaan välillä palvelusopimuksella, joissa esimerkiksi määritellään ja sovitaan palveluiden hinnat ja sisällöt, suoritukset, reunaehdot, järjestelyt sekä vastualueet. Palvelukeskuksen ohjaus perustuu tu-

losohjauksen lisäksi asiakasohjaukseen. (Tarkka 2009; Valtiovarainministeriö 2005; Järvenpää, Partanen & Tuomela 2001, 174.)

Palvelukeskusten syntyamiseen ja perustamiseen on vaikuttanut yritysten jatkuva tavoite parantaa tukitoimintojen tehokkuutta vastaamaan liiketoiminnan tarpeita, sillä palvelukeskusjärjestely vapauttaa voimavaroja ydintoiminnan hoitamiseen. Palvelukeskukset ovat yleensä voittotavoittelemattomia yrityksiä, mutta toiminnan kustannukset tulisi kuitenkin kattaa sisäisillä veloituksilla asiakasyritysten kanssa tehtyjen palvelusopimusten mukaisesti. (Kiiskinen, Linkoaho & Santala 2002, 114.)

Aina palvelukeskus toiminta ei kuitenkaan ole paras vaihtoehto, sillä joskus yrityksen omat käytännöt ja rutiinit voivat olla tehokkaampia itsenäisesti hoidettuna. Tällöin palvelukeskukseen asiakkaaksi siirtyminen voi johtaa hitaampaan palveluun, jolloin kustannukset voivat nousta. (Järvenpää, Partanen & Tuomela 2001, 19.)

Palvelukeskuksen toiminta on aina jonkinlaista keskittämistä, vaikkakin keskittäminen ja palvelukeskus ovat eri asioita, on niillä samankaltaisia piirteitä. Tärkein ero näiden kahden välillä on palvelunäkökulmassa. Palvelukeskuksen tavoitteena on laadun parantaminen asiakasyrityksen kanssa yhteistyössä, kun vastaavasti keskittämisessä haetaan yleensä kustannussäästöjä. Keskittämisessä haetaan yleensä mittakaavaetuja eikä talous- ja henkilöstöhallintoa nähdä palveluroolissa, kuten palvelukeskuksen toiminnassa, jossa tarjotaan korkeatasoista palvelua. Keskittäminen tehdään yleensä keskushallintoon, jossa haetaan kontrollin varmistamista. Palvelukeskus vastaavasti on itsenäisesti toimiva liiketoimintayksikkö, jonka tarkoituksena on vapauttaa resursseja ydintoimintaan. (Järvenpää, Partanen & Tuomela 2001, 174; Valtiokonttori 2009.)

3.6 Valtion palvelukeskus

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus on valtionhallinnon sisällä toimiva valtion virasto, joka tarjoaa valtion talousarvionalouteen kuuluville ministeriöille, virastoille sekä mahdollisesti eduskunnalle ja sen alaisuudessa toimiville yksiköille asiantuntija ja tukipalveluita. Valtion palvelukeskus on erillinen taloudellinen yksikkö, jolla on itsenäinen vastuu tehtävistään. Valtion palvelukeskukset muodostavat valtion palvelukeskus verkoston, jossa hyödynnetään yhtenäisiä, yhteisiä ja yhteensopivia järjestelmiä. Palvelukeskusjärjestely perustuu tilaaja-tuottaja malliin, jossa tilaaja vastaa ostamisesta ja tuottaja palvelun tuottamisesta. Valtion palvelukeskuksella on niin sanottu in-house -asema, mikä tarkoittaa sitä, että palvelukeskuksella ei ole budjettitalouden ulkopuolisia asiakkaita, eikä asiakkaan tämän takia tarvitse kilpailuttaa palveluhankintaansa. Valtion palvelukeskuksen toimiessa valtion virastoihin ja laitoksiin nähden sidosyksikköasemaassa, ei hankintalain säädöksiä sovelleta, sillä julkisista

hankinnoista annetun lain 10§:n mukaan sidosyksiköltä tehtäviin hankintoihin ei sovelleta hankintalakia. Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen asiakkaana olevat valtion virastot ja laitokset tekevät vuosittain palvelukeskuksen kanssa palvelusopimuksen, jossa määritellään tarkemmin hinnoittelu, palvelut ja vastuut. (Valtiovarainministeriö 2007; Valtiovarainministeriö 2005; Tarkka 2009.)

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus tarjoaa seuraavia talous- ja henkilöstöhallinnonpalveluita:

Taloushallinnon palvelut

- menojen käsittely ja ostoreskontra
- matkanhallinta
- laskutus ja myyntireskontra
- maksuliike
- kirjanpito ja tilinpäätös
- käyttöomaisuuskirjanpito
- taloushallinnon järjestelmien pääkäyttäjätoiminnot

Henkilöstöhallinto

- henkilö-, virka- ja tehtävätietojen sekä palvelusuhdetietojen ylläpitäminen
- vuosilomien ja poissaolotietojen ylläpitäminen
- palkanlaskenta
- rekrytoinnin tuki
- raportit ja tilastot
- henkilöstöhallinnon järjestelmien pääkäyttäjätoiminnot

(Valtiovarainministeriö 2007.)

4 Tuottavuusnäkökulma

Tuottavuus kuvaa valitun ajanjakson tuotoksen ja niiden aikaansaamiseksi käytettyjen panoksen välistä suhdetta eli toimintayksikön tuotantokykyä. Tuottavuus kuuluu reaaliprosessin puolelle, eli se syntyy käytännön toiminnasta, ja se mittaa kykyä yhdistää panostekijöitä mahdollisimman tehokkaasti ja hyvän tuotoksen aikaansaamiseksi. Panoksia ovat esimerkiksi työ, pääoma, materiaali ja energia. Tuotoksia ovat vastaavasti lopputuote, jonka panos on saanut aikaiseksi jollakin ajanjaksolla. Tuottavuus on siis erilaisten tuotos-panossuhteiden välistä laskemista ja kykyä yhdistellä erilaisia panostekijöitä toisiinsa, jotta saavutettaisiin mahdollisimman hyvä tuotos. Tuottavuuden muutosta mitattaessa vertaillaan toiminnan kahta ajankohtaa toisiinsa, jolloin saadaan selville tuottavuuden kehitys. Tuottavuuden muutos

tarkoittaa tuotosten ja panosten välistä suhteellista muutosta tietyllä ajanjaksolla, jolloin tuottavuus voi kasvaa, laskea tai pysyä ennallaan. Tuottavuussuure määritellään usein määrällisesti, jolloin laadun vaikutuksen oletetaan pysyvän samana tai sitten laatua tarkastellaan erikseen tai tuottavuuden ohella. Tuottavuus on siis keskeinen tekijä yrityksen menestymisen kannalta. Yrityksen on jatkuvasti pyrittävä parantamaan toiminnan tuottavuutta, sillä viime hetkellä se ratkaisee yrityksen menestymisen. Laajemmin katsottuna toiminnan tuottavuus määrittelee yhteiskunnan elintason ja hyvinvoinnin. (Työsuojelurahaston selvityksiä 2008; Uusi-Rauva 1997, 16, 26.)

Tuottavuutta voidaan tarkastella panoksen tai tuotosten näkökulmasta. Panosten käytön näkökulmassa tarkastellaan, miten hyvin ja tehokkaasti panoksia on käytetty eli tarkastellaan panostehokkuutta. Vaikka panostehokkuuden lisääntyminen on tärkeä tuottavuuteen vaikuttava tekijä, ei tuottavuuden parantamisessa perimmäiseltään ajatukseltaan ole kysymys saman työn tekemisestä entistä nopeammin, vaan siitä asiat voitaisiin hoitaa entistä helpommin ja paremmin. Tuotosten näkökulmasta tuottavuudella tarkoitetaan sitä, kuinka paljon suoritteita saadaan aikaan käytettävissä olevilla panoksilla. Jos tuottavuutta parannetaan kasvattamalla tuotoksen määrää, mutta panokset pysyvät samoina, kyseessä on tuotos- eli suorite- tehokkuus. Tuottavuus voi nousta, vaikka tuotos- panossuhteessa ei tapahtuisikaan muutosta, jos panosmäärällä saadaan aikaiseksi aiempaa laadukkaampaa tuotosta. Tuottavuudessa pitää ottaa siis huomioon myös laatu ja se, miten sitä voitaisiin lisätä ja parantaa nykyistä pienemmin voimavaroin. (Uusi-Rauva 1997, 21, 241; Valtiovarainministeriö 2003.)

Tuottavuus on yksi tärkeä kustannuksiin vaikuttava tekijä, sillä mitä pienimmillä panoksilla saadaan tehtyä sama tuotoksen määrä, sitä enemmän vähentää se kustannuksia. Tuottavuusohjelmassa on kyse panostehokkuuden lisäämisestä, jossa aikaisempi työ tehdään pienemmällä panosmäärällä kuin ennen. (Kuntaliitto 2008.)

Vaikka tuottavuustavoitteita asetetaan organisaatioille, ei tuottavuuden parantaminen ja kehittäminen kuitenkaan ole se todellinen tavoite mitä tavoitellaan, vaan se miksi tuottavuutta on lähdetty parantamaan. Usein tuottavuuden kehittäminen vähentää resurssien tuhlausta, sillä kehittämällä tuottavuutta on mahdollisuus saada aikaiseksi sama tuotos vähemmällä resursseilla tai käyttämällä uudenlaista teknologiaa. Teknologian kehitys on ollut merkittävä tekijä tuottavuuden parantamisessa. Tieto- ja viestintätekniikka tarjoaa merkittävän mahdollisuuden tuottavuuden parantamiseen. Tuottavuuden kehittäminen on kehitystyötä, jossa arvioidaan tuotoksen ja panoksen suhdetta, ja jolla tavoitellaan tuottavuuden parantamista. Tuottavuutta kehittämällä voidaan kuitenkin edesauttaa saavuttamaan haluttuja todellisia tavoitteita paremmin. Perusajatuksena tuottavuudessa ja sen kehittämisessä on se, miten saadaan aikaiseksi toimintaan kulutetuilla panoksilla mahdollisimman suuri tuotos tai miten saadaan aikaiseksi tuotos mahdollisimman vähin panoksin. Tuottavuuteen vaikuttaa siis

toiminnan tehokkuus, ja yrityksille se merkitsee usein kustannustehokkuuden paranemista. (Uusi-Rauva 1997, 16, 26.)

Tekninen tehokkuus tarkoittaa ja kuvaa sitä, kuinka korkeaa tuottavuuden tasoa organisaatio ylläpitää siitä tasosta, jolla teknologian ja toiminnan organisointitavalla voidaan täysimääräisellä hyödyntämisellä saavuttaa. Teknisessä tuottavuuden muutoksessa on usein kysymys rationalisoinnista. Rationalisoinnin tarkoituksena on tieteen ja tekniikan esimerkiksi teknisten välineiden ja työtapojen avulla parantaa yrityksen järjestelyjä. Rakenteellinen tuottavuuden muutos tapahtuu taas pääosin henkilöresurssien uudelleen kohdentamisena eli järjestelyinä, jolloin panostekijöitä kohdennetaan uudelleen, jotta saavutettaisiin suurempi tuotos. (Uusi-Rauva 1997, 21-22.)

Kun organisaatio valitsee käyttöönsä parhaan mahdollisimman tarjolla olevan teknologian ja edullisimmat panokset, kyseessä on kustannustehokas toiminta. Silloin panosten käyttö on niin tuottavaa kuin teknologian rajoissa on mahdollista saavuttaa. (Kuntaliitto 2008.)

Tuottavuus on käsitteenä yksinkertainen, mutta käytännön mittaaminen ei yleensä ole selkeää, sillä ei ole olemassa yksiselitteistä tuottavuuden mittaria. Rahamääräisten mittojen käyttö aiheuttaa lisäongelmia, sillä mitattu tuottavuus voi muuttua ilman fyysisten määrien muutosta kuten hintojen muuttuessa. Tuottavuuden mittaaminen on tärkeää, jotta resursseja käytettäisiin tehokkaasti ja ne kohdennettaisiin oikein. Jotta tuottavuutta voidaan kehittää, sitä on myös kyettävä mitata, sillä muuten sen kehitystä ei voida seurata. Tuottavuutta mittaattaessa olisi hyvä tietää, miten mitata ja mitataanko oikeata asiaa. Tuottavuuden mittarin on oltava riittävän yksinkertainen ja ymmärrettävä. Tuottavuuden mittauksessa on huomioitava toiminnan laatu, joka sisältää toiminnan tehokkuuden, tarkoituksenmukaisuuden ja virheettömyyden. Tuottavuutta voidaan parantaa, vaikka tuotosten ja panosten määrät eivät muuttuisi, sillä muutos voi näkyä tuotosten laadun parantumisella. (Uusi-Rauva 1997, 17, 36, 79, 239.)

Kustannuslaskennassa korostetaan usein aiheuttamisperiaatetta, missä tuotteelle kohdistetaan ne kustannukset, jotka se on aiheuttanut. Aiheuttamisperiaate koskee myös tavallaan tuottavuutta, sillä tuottavuutta laskettaessa on ratkaistava, miten ja mitkä panokset kohdistuvat tietyille tuotoksille eli kyseessä on kohdistusongelma. Tuottavuuden mittauksessa on myös huomioitava jaksotusongelma, sillä tuotokset ja panokset on kohdistettava sille ajanjaksolle, jolla tuottavuusmittaus tapahtuu. (Uusi-Rauva 1997, 81.)

Tuottavuuden kasvu kertoo tehokkuuden kasvusta ja sen parantumisesta. Kasvulaskennan lähtökohtana on se, että tuottavuuskasvu kertoo sen, kuinka nopeasti tuottavuus kasvaa. Tuottavuuden kasvuun ja laskuun vaikuttaa myös inflaatio, joka voi hidastaa ja pienentää saa

saavutettavissa olevia tuottavuushyötyjä. Rakenteellisilla muutoksilla, mittakaavaeduilla, teknologian ja tietotekniikan avulla voidaan parantaa toiminnan tehokkuutta. Taloushallinnossa tuottavuuden kasvun odotetaan syntyvän ja tehostuvan, kun toiminnat ja prosessit sähköistyvät entisestään sähköisen taloushallinnon yleistyttyä, manuaaliset toiminnan vähentyessä ja toimintojen automatisointien lisääntyessä. Digitaalitekнологia tarjoaa mahdollisuuden ulkoistaa taloushallinnon toimintoja ja prosesseja. Tukitoimintoja ulkoistamalla, kehittämällä tai tehostamalla saadaan vapautettua resursseja, jolloin vapautuneet resurssit voidaan kohdistaa ydintehtävien hoitamiseen. (Hyytinen & Rouvinen 2006, 54, 201.)

4.1 Tuottavuus Suomen julkisella sektorilla

Eräitä syitä julkisen hallinnon heikkoon tuottavuuteen ovat jäykät ja hajautuneet rakenteet, järjestelmät ja toimintatavat. Lisähaasteen tulevat muodostamaan julkisten palveluiden ja talouden kestävyuden turvaaminen, sillä lähitulevaisuudessa suurten ikäluokkien jäädessä eläkkeelle sekä työvoiman vähentyminen, huoltosuhteen heikkeneminen ja veropolitiikan rajoitteet tulevat aiheuttamaan suuria haasteita julkisen sektorin tuottavuudessa. Tuottavuuden kasvun nopea paraneminen on keino, jolla suurten ikäluokkien eläköitymiseen liittyviä julkisen talouden haasteita ja ongelmia pyritään ratkaisemaan. (Korpela & Mäkitalo 2008, 167.)

Tuloksellisuus- sana kehittyi Suomen julkiselle sektorille 1990-luvulla, ja sillä tarkoitetaan toiminnan tehokkuuden tarkastelua taloudellisuuden, tuottavuuden ja vaikuttavuuden näkökulmista. Tuloksellisuus tarkoittaa ja kuvaa sitä, tehdäänkö annetuilla voimavaroilla oikeita asioita ja tehdäänkö ne oikein. Tuottavuus ilmaisee tuotoksen ja tuotetun suoritemäärän sekä niiden tuottamiseen tarvittavan panosmäärän välisen suhteen, mihin vaikuttaa myös laatu, jolla tarkoitetaan tuotoksen vaikutuksia ja vaikuttavuutta. Tuotosten laatu määrittää sen, saavutetaanko palvelulla tai tuotteella haluttuja tuloksia. Taloudellisuus kuvaa rahamäärää, joka kertoo, paljonko voimavaroja on käytetty tuotoksen tai suoritteen aikaansaamiseksi. Taloudellisuutta voidaan mitata kustannuksien avulla, kun ne suhteutetaan suoritemäärään eli selvitetään yksikkökustannukset. Vaikuttavuus ilmaisee, miten toiminnassa on saavutettu sille asetetut tavoitteet ja miten suoritteet vastaavat asiakkaiden tarpeita. Vaikuttavuudessa on kysymys palveluiden riittävydestä, kohdentuvuudesta ja kustannusvaikuttavuudesta. Palvelukyky tarkoittaa kykyä tuottaa riittävä määrä laadultaan hyviä palveluita. Tuloksellisuuden mittaaminen on vakiintunut julkisen sektorin toiminnan osaksi pitkälti uusien johtamismallien seurauksena. Viime vuosina tuottavuuden mittaaminen ja parantaminen ovat olleet keskeisiä aiheita julkisella sektorilla, valtion budjettitalouden piirissä ja valtion virastojen siirtyessä tulosohjaukseen. Valtionhallinnossa tulosohjaus tarkoittaa sitä, että valtion virastojen toimintaan on osoitettu tietyn verran määrärahoja eli niin sanottu toimintamenoja, jonka viraston johto voi kohdentaa toiminnan tai tarkoituksen mukaisella tavalla. Lisäksi ministeriöt antavat

oman hallinnonalansa virastoille vuotuisen tulostavoitteet, joiden toteutumista seurataan vuosittain. Erilaisten tavoitteiden asettaminen on auttanut virastoja kohdentamaan resurssiensa oikein. Tuloksellisuuteen, jonka osatekijä tuottavuus on, liittyy toiminnallisten tulostavoitteiden saavuttaminen, ja sille asetetaan vuosittain tulostavoite. (Uusi-Rauva 1997, 197; Kuusela 2007, 9, 36; Keski-Suni 1995, 49-51.)

Tuottavuuden käsitteen sisältö on periaatteessa sama niin julkisella kuin yksityisellä sektorilakin eli se tarkoittaa tuotosten suhdetta panoksiin. Ero näiden kahden sektorin välillä syntyy siinä, että julkisen sektorin palveluntuottaja ei myy palvelujaan markkinoilla, joten palveluista puuttuu hintatieto, jolla palveluiden arvoa voisi mitata ja verrata yksityisen sektorin tapaan. Myös tuottavuuden parantamiseen vaikuttavat taustatekijät, kuten kilpailu- ja markkinatekijät puuttuvat valtionhallinnosta kokonaan. Julkisella sektorilla tuottavuudella on kaksi vastinetta, jotka ovat palvelusuoritteiden suhde panoksiin ja suoritteilla aikaansaatavien vaikutusten suhde panoksiin. Tuottavuutta voidaan mitata kokonaistuottavuutena, jossa panosten käyttöön sisällytetään kaikki tuotannossa käytetyt tuotantotekijät, tai osittaistuottavuutena, jossa tuotannon määrää tarkastellaan vain yhteen tuotannontekijään. Julkisen sektorin toiminta on pääosin työvaltaista ja sen takia tuottavuutta on yleensä mitattu työn tuottavuuden avulla, jolloin tuottavuuslaskelmissa panoksena käytetään työpanosta. Julkisen sektorin tuottavuuden mittaamisessa kohdataan yleensä tuotoksen määrittelyn ja mittaamisen ongelmaan sekä kokonaistuotoksen yhteismitallistamiseen, sillä julkisen sektorin suoritteilla ei ole yleensä markkinahintoja, joiden avulla voitaisiin tehdä painokertoimia suoritteiden määrittämiseksi. Julkisen sektorin suoritteet ovat usein palveluita, hallinnollisia ratkaisuja tai hyödykkeitä. (Uusi-Rauva 1997, 201; Kuntaliitto 2008; Valtiovarainministeriö 2008.)

Julkisen sektorin tuottavuuden arviointiin ja mittaamiseen liittyy enemmän haasteita, kuin yksityisen sektorilla ja tämän takia julkisella sektorilla ei ole toteutettu pitkään aikaan volyymimittoihin perustuvaa tuottavuustilastointia. Julkisen sektorin tuottavuuden mittaamiseen tuo oman haasteensa se, että yhteiskunnan tuotosten arvostaminen ja määrittely on vaikeaa, koska miten painottaa erilaisia tuotoksen tekijöitä. Julkisen sektorin tuottavuuden arvioinnissa haasteita asettaa laadun huomioiminen, sillä palveluissa tapahtuu erilaisia laatu-muutoksia, jotka johtuvat siitä, että erilaisia palvelutapahtumia on vaikea standardoida. Yksityisen sektorin suoritteiden arvo määräytyy markkinahintojen mukaan, kun taas julkisella sektorin suoritteilla ei ole markkinoilla määräytyviä hintoja, joten tuotosten määrä ei voida mitata myynnin arvon ja hintatietojen avulla. Julkisen sektorin tuotosten määrän arviointi saadaan selville mittaamalla palvelusuoritteita tai niillä aikaansaatuja vaikutuksia. Julkisella sektorilla tuottavuuden mittaamisessa on omia haasteita, sillä tuotoksia on vaikea mitata, määrittellä ja yhteismitallistaa, koska markkinahintojen hyväksikäyttö ei yleensä ole mahdollista ja lisäksi palvelun laatu ja sen muutos luovat haasteita mittaukseen. Tuottavuus on yksi tuloksellisuuden osatekijä julkisella sektorilla ja tuloksellisuuden käsite on yleisempi kuin tuottavuuden

käsite. Aina parantunut toiminnan kannattavuus ei johdu toiminnan tuottavuuden parantumisesta. Julkisella sektorilla tuottavuuden mittaaminen aiheuttaa ongelmia, sillä tuotoksen määrittely on vaikeaa. (Työsuojelurahaston selvityksiä 2008; Uusi-Rauva 1997, 46, 196.)

Julkisen sektorin organisaatioissa tuottavuuden kehittämisen keinoina ovat olleet prosessien ja toimintatapojen tehostaminen sekä organisoinnin ja johtamisen kehittäminen. Valtion tuottavuustoimenpiteitä ovat olleet yleensä rakenteelliset muutokset, joilla on saatu vapautettua voimavaroja ja kohdennettua ne uudestaan, ja virkojen vähentämistä on pidetty selvimpänä keinona parantaa tuottavuutta. Julkisen sektorin tuottavuuden parantamisessa ongelmana on ollut toimenpiteiden hajanaisuus. Tärkeitä tuottavuuden parantamiseen vaikuttavia tekijöitä ovat innovaatiot, palvelumallit ja teknologiaratkaisut sekä tieto- ja viestintätekniikka, jotka voisivat vapauttaa voimavaroja itse ydinpalvelun tuottamiseen. Teknologian hyödyntäminen tarjoaa mahdollisuuden käyttää toimintoja ja palveluita ajasta ja paikasta riippuen. Automaation avulla voidaan vapauttaa voimavaroja lisäarvoa tuottaviin toimintoihin. (Korpela & Mäkitalo 2008, 179-180, 200-201.)

Valtionhallinnon tuottavuusohjelma on saanut siitä kritiikkiä, että tuottavuutta parannetaan henkilöstön vähentämisellä. Tuottavuuden parantaminen henkilöstön vähentämisellä johtaa ajan mittaan vaikeuksiin, sillä jos henkilöstöä vähennetään ilman, että tuottavuuden parantumista on tiedossa, kasvaa jäljelle jääneen henkilöstön työmäärä, mikä tarkoittaa laadun ja tulosten heikentymistä. (Korpela & Mäkitalo 2008, 183.)

4.2 Työn tuottavuus

Työn tuottavuus on yleisimmin käytetty tuottavuuden osittaistuottavuuden mittari. Työn tuottavuudella tarkoitetaan henkilöstön käytön tehokkuutta eli tuotoksen suhdetta työpanokseen. Osittaistuottavuuden mittareilla on se ominaisuus, että tuottavuuden lisäys voi olla korvautumisvaikutusten tulosta ilman, että kokonaistuottavuus olisi ollenkaan lisääntynyt. Työpanoksena käytetään yleensä työvoimakustannuksia, henkilö- tai tuntimäärää. Jos työpanoksena käytetään tehtyjä työtunteja, eliminoiduvat muun muassa poissaolojen vaikutukset. Tehtyihin työtunteihin luetaan normaalityöaika ja ylityötunnit sekä esimerkiksi työpaikalla vietetty aika koneiden rikkoutumisen takia. Vuosilomaa, vapaapäiviä, palkallista sairauslomaa ja ruokataukoja ei lueta tehtyihin työtunteihin. (Uusi-Rauva 1997, 51-52, 232-233.)

Työn tuottavuuden mittauksen heikkouksina ovat muun muassa se, siihen vaikuttavat useat eri tekijät, kuten teknologia ja tekninen tehokkuus sekä työpanoksien erilaisuus. Työn tuottavuutta mitattaessa oletetaan, että kaikki työpanokset olisivat keskenään samanarvoiset eli työpanoksen vaikutus suoritteiden määrään olisi sama, käytännössä näin ei kuitenkaan ole. Eri työntekijöiden työtunnit eivät ole vertailukelpoisia toisiinsa nähden. Tuottavuuslaskelmis-

sa työntuottavuutta laskettaessa tarvittaisiinkin tietoa eri työntekijöiden työn laadun ja rakenteen muutoksista sekä koulutustasosta ja osaamisesta, jolloin eri työpanoksia voitaisiin painottaa oikein. (Uusi-Rauva 1997, 232-233; Tuottavuus tänään 1998, 11.)

Työn tuottavuuden kasvuun vaikuttavat esimerkiksi teknologian käyttö, osaamisen kehittäminen ja rakenteelliset uudistukset. Rakenteellisilla ja toiminnallisilla muutoksilla on mahdollisuus vähentää ihmistyön tarvetta esimerkiksi vähentämällä tarpeetonta ja päällekkäistä työtä, kehittämällä osaamista, toimintoja ja prosesseja, parantamalla ja hyödyntämällä enemmän tieto- ja viestintätekniikkaa sekä teknologiaa. Työn tuottavuuden parantaminen pitäisi tapahtua edellä mainittujen asioiden avulla eikä tarpeettomalla henkilön vähentämisellä. (Korpela & Mäkitalo 2008, 164, 170, 176, 185.)

Tuottavuusohjelman kohteeksi on valikoitunut henkilöstön eläköitymisen takia työn tuottavuuden kehittäminen, jotta nykyinen suorit määrä saataisiin aikaiseksi vähemmällä resursseilla. (PricewaterhouseCoopers Oy 2008.)

4.3 Henkilötyövuosi-mittari

Julkinen sektori on suurimmaksi osaksi työvaltaista, joten tästä johtuen tuottavuutta on yleensä mitattu työn tuottavuudella. Tuottavuuden mittaamiseksi on valittu henkilötyövuosi, joka kuvaa yhden henkilön säännöllistä vuosityöaikaa, jossa palkallisista työtunneista vähennetään ylityötunnit ja jaetaan vielä yrityksen keskimääräisellä säännöllisellä vuosityöajalla. Tuottavuusohjelman henkilötyövuosivähennyksiä seurataan valtion virastoissa, ja ministeriöt ovat jakaneet oman hallinnonalansa virastoille henkilötyövuositavoitteet. Eräs merkittävä syy henkilötyövuoden käyttöön tuottavuuden mittarina on suurten ikäluokkien eläköityminen, jonka johdosta samat tehtävät on hoidettava pienemmällä resurssimäärällä. Näin ollen työn tuottavuus tulee kasvamaan, kun samat tehtävät tehdään pienemmällä panoksella eli tässä tapauksessa vähemmällä henkilömäärällä eli henkilötyövuosien vähentymisellä. Toisaalta henkilötyövuoden käyttö mittarina on saanut myös osakseen kritiikkiä, sillä se ei mittaa työn tuottavuutta perimmäiseltään tarkoitukseltaan, sillä se ei kerro mitään tehtyjen suoritteiden määrästä ja laadusta. (PricewaterhouseCoopers Oy 2008; Uusi-Rauva 1997, 200.)

Tuottavuusohjelmaa mitataan henkilötyövuosimittarin avulla ja eräs syy sen käyttämiseen on suurten ikäluokkien jäädessä eläkkeelle, samat tehtävät on hoidettava vähemmällä henkilömäärällä, jolloin työn tuottavuus tulee kasvamaan. Jos mittarina olisi ollut toimintamäärärahojen vähennys, olisi se vääristänyt tuottavuuden kuvaa, jos valtion virastot olisivat siirtäneet myöhemmäksi tulevia investointeja ja hankintoja, mistä koituisi myöhemmin suuret kustannukset. Tämän takia henkilötyövuositavoitteiden suhteessa pienentyvät toimeenpanomäärärahat, jolla estetään kustannusten yli käyttö virastoissa. (PricewaterhouseCoopers Oy 2008.)

Kun tuottavuusohjelman mittari on henkilötyövuosi, henkilötyövuosi-vähennysaikataulu perustuu keskimääräiseen eläköitymisvauhtiin. Tämä luo haasteita virastoissa ja laitoksissa, sillä virastojen ja laitosten välinen ikärakenne on erilainen, jolloin tuottavuushyödyt tulevat ilmi eri vaiheessa ja hyödyt voivat toteutua ennakoitua hitaampaa tai ne voivat olla arvioitua pienempiä. Hyödyt tulevat ilmi vasta pitkällä aikajaksolla ja tästä johtuen tuottavuuskehitys voi olla aluksi jopa negatiivinen. (PricewaterhouseCoopers Oy 2008.)

Tuottavuuden mittaaminen julkisella sektorilla on haasteellista ja se tiedettiin myös tuottavuusohjelman käynnistettäessä. Henkilötyövuosi-mittarin käytön heikkoutena tuottavuusohjelman mittarina on se, että se voi johtaa virastot ja laitokset vähentämään henkilöstöä ilman, että työn tuottavuus paranee, eli tehtyjen suoritteiden taso vain laskisi. Vaikka henkilötyövuositavoitteet saavutettaisiinkin, voi kokonaistuottavuus laskea, jos tavoitteet saavutetaan suurilla kustannuslisäyksillä kuten investointikuluilla. (PricewaterhouseCoopers Oy 2008.)

Henkilötyövuosimittari ei kuitenkaan mittaa työn tuottavuutta, sillä se ei kerro mitään tehtyjen suoritteiden määrästä tai laadusta, jotka määrittävät työn tuottavuuskehityksen. Jotta henkilötyövuosimittarin avulla voitaisiin mitata työn tuottavuutta tarpeeksi tarkasti, tarvitaan myös tietoa virastojen suoritetasosta, kustannusten syntyisestä ja työajankäytöstä. (PricewaterhouseCoopers Oy 2008.)

4.4 Eräitä toimenpiteitä tuottavuuden kehittämiseksi

Tehokkuudesta on kyse panosten suhteesta tuotokseen, kun tuottavuudessa oli kyse tuotoksen suhteesta panokseen. Tehokkuudessa on siis kysymys siitä, miten tuotokset saataisiin aikaiseksi mahdollisimman pienillä panoksilla tai miten saadaan aikaiseksi tietyillä panoksilla mahdollisimman suuri tuotos. Tehokkuus voidaan ryhmitellä panoksen laadun mukaan esimerkiksi taloudelliseen tehokkuuteen ja työn tehokkuuteen. Kustannustehokkuus on tärkeää julkisella sektorilla ja siellä pitää saada aikaiseksi mahdollisimman hyvä tuotos käytettävissä olevilla panoksilla. (Valtiovarainministeriö 2003; Korpela & Mäkitalo 2008, 162.)

4.4.1 Prosessit

Valtion talous- ja henkilöstöhallinto on ollut vuorotellen hajautettua ja keskitettyä. Viime aikoina se on kuitenkin hyvin hajautunutta ja eri virastojen välillä on ollut erilaisia toimintatapoja ja järjestelmiä. Yhteisillä, yhtenäisillä ja yhteensopivilla toimintatavoilla ja prosesseilla voidaan saavuttaa kustannustehokkaampi ja tuottavampi toiminta, jota voitaisiin kehittää jatkossa koordinoitusti. Uudistuksella saadaan toiminta järjestettyä rationalisoidummaksi, jolloin voidaan saavuttaa kustannussäästöjä, nopeuttaa prosesseja ja lisätä joustavuutta, ja siten saada toiminta tehokkaammaksi.

Valtion virastojen talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävien sisällöt ja prosessit sähköistettiin mahdollisimman pitkälle sekä yksinkertaistettaisiin, yhdenmukaistettaisiin ja standardoitiin niin, että tehtäviä voitaisiin siirtää palvelukeskuksen hoidettavaksi, mikä auttaisi karsimaan päällekkäisen työn pois sekä vähentämään manuaalista työtä ja lisäämään automatisointia. Palvelukeskuksen myötä tarkoituksena olisi, että valtion virastoihin jäisi vain muun muassa strateginen, toiminnan ja talouden suunnittelu sekä ydintoimintaa tukeva talousosaaminen. (Valtiovarainministeriö 2007; Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 15/2007.)

4.4.2 Mittakaavaetu

Palvelukeskuksen avulla voidaan hakea kustannustehokkaampaa ja rationaalisempaa toimintaa, kun verrataan sitä siihen, miten toiminnot yrityksen itse hoidettuna voitaisiin saavuttaa. Kun toiminnot hoidetaan standardoidusti palvelukeskuksessa, voidaan saavuttaa mittakaavaetuja, kun palvelukeskukseen siirretään rutiininomaisia tukitoimintoja. Kustannuslaskennan eräänä ongelmana on pidetty yleiskustannuksien epäoikeudenmukaista kohdistamista tuotteelle tai palvelulle, mikä ilmenee hyvin vertaillessa pieni- ja suurivolyymisia tuotteita tai palveluita. Mittakaavaeduissa on kyse siitä, että suuren määrän tuottaminen tulee yksikköä kohden edullisemmaksi kuin vastaavasti pienen määrän. Tällöin volyymia kannattaa kasvattaa mahdollisimman suureksi, jotta saadaan aikaiseksi kustannussäästöjä. Ulkoistamisen avulla voidaan saavuttaa ja tavoitella huomattavia mittakaavaetuja, sillä sen avulla voidaan yleiskustannukset jakaa suuremmalla yksikkömäärillä. Tosin talous- ja henkilöstöhallinnon toimintojen ulkoistamisessa, missä luovutaan vain tietyistä toiminnoista, ei välttämättä päästä tarpeeksi suuriin volyymimääriin, jotta hyödyttäisiin mittakaavan tuomista eduista. Mitä suurempi volyymimäärä on, sitä pienemmät yksikköhinnat ovat ja päinvastoin. (Kiiskinen, Linkoaho & Santala 2002, 111.)

4.4.3 Verkosto

Verkosto muodostuu yrityksistä, jotka toimivat yhteistyössä toistensa kanssa, joka on yleensä vapaaehtoista yhteistyötä. Valtion palvelukeskusverkostossa viisi palvelukeskusta ja sen asiakaina olevat valtion virastot toimivat verkostomaisesti yhteistyössä toistensa kanssa. Verkoston tarkoituksena on täydentää toisiaan, jolloin voidaan keskittyä omaan ydinosoitukseen ja ulkoistaa esimerkiksi tukipalveluja tai ydinosoitukseen kuulumattomia tehtäviä ulkopuolisille toimittajalle tai verkoston jäsenelle. Verkostosuhteen avulla pyritään saavuttaa synergiaetuja tuottava yhteistyö, jotka yksin toimiessa jää useimmiten saavuttamatta. Synergiaedulla saadaan yleensä parempi tehokkuus ja taloudellinen hyöty. Reaaliaikainen tieto ja sen saatavuus ovat ratkaisevia tekijöitä verkostojen toiminnassa. Verkoston menestys riippuu siitä, kuinka kilpailukykyisen lopputuotteen tai -palvelun toimittaja pystyy tarjoamaan asiakkaalle. (Ollus, Ranta & Ylä-Anttila 1998, 1; Järvenpää, Partanen & Tuomela 2001, 103-105, 115.)

4.4.4 Teknologian ja tietojärjestelmien tehokkaampi hyödyntäminen

Tietotekniikan kehitys on ollut merkittävä tekijä talous- ja henkilöstöhallinnon toimintojen kehityksessä. Tietotekniikan kehitys ja digitaalisuus on edes auttanut ja tehnyt talous- ja henkilöstöhallinnon toiminnoista vähemmän aika- ja paikkasidonnaista. Toimintoja voidaan tehdä entistä nopeammin ja teknologian on myös auttanut automatisoimaan entistä enemmän toimintoja sekä tekemään niitä yhtäaikaaisesti ja rinnakkaisesti paikasta riippumatta. Tietotekniikan avulla pystytään entistä useampi toiminto automatisoimaan ja vähentämään manuaalisia toimintoja. Automatisoinnin avulla talous- ja henkilöstöhallinnon henkilöstölle jää enemmän aikaa keskittyä analyttisiin ja lisäarvoa tuoviin tehtäviin. Tietotekniikan mahdollisuudet ovat myös tuoneet kustannustehokkuutta kaikkiin prosesseihin, sillä digitaalisuus on esimerkiksi edesauttanut keskittämään taloushallinnon toimintoja ja näin tuonut mahdollisuuden hyödyntää mittakaavaeduista saavutettavaa hyötyä. (Granlund & Malmi 2003, 13-14; Järvenpää, Partanen & Tuomela 2001, 14.)

Digitaalisuus ja automaatio tehostavat taloushallinnon toimintoja merkittävästi. Digitaalisuudella tarkoitetaan sähköisessä muodossa olevien tietojen käsittelyä siirtämistä ja arkistointia. Digitaalisella taloushallinnolla tarkoitetaan puolestaan taloushallinnon kaikkien tietojen ja käsittelyjen automatisointia sekä niiden käsittelyä digitaalisessa muodossa, jolloin kaikki taloushallinnon tapahtumat yritetään käsitellä mahdollisimman automaattisesti. Digitaalinen taloushallinnon hyötyjä ovat muun muassa nopeus ja tehokkuus sekä paperittomuus ja vähäiset manuaaliset prosessit. Lisäksi se parantaa toimintojen laatua ja vähentää merkittävästi automaation myötä virheiden määrää. Sähköisellä asiointilla tarkoitetaan vastaavasti sähköisessä muodossa tapahtuvaa digitaalista tietojen käsittelyä, joka tapahtuu sähköpostin, Internetin tai muun tietoverkon välillä. Taloushallinnon sähköistämisellä tarkoitetaan taloushallinnon toimintojen tehostamista muun muassa tietotekniikkaa, Internetiä, integrointia ja erilaisia sähköisiä palveluita hyödyntämällä. (Järvenpää, Partanen & Tuomela 2001, 19-21, 25, 27; Lahti & Salminen 2008, 17-18).

Taloushallinnon toimintojen keskittämisellä voi saavuttaa huomattavia IT -kustannuksiin liittyviä kustannussäästöjä sekä parantaa prosessien tehokkuutta. Keskittämisen myötä myös raportoinnin laadun on huomattu parantuvan, sillä käytössä on yhteiset ja yhtenäiset tilikartat, tiliöintiohjeet, prosessit ja toimintatavat, jolloin tiedot ovat vertailukelpoisia ja luotettavia. (Järvenpää, Partanen & Tuomela 2001, 46.)

5 Kustannusnäkökulma

Julkisen sektorin toiminta on oltava kustannustehokasta ja sen on tavoiteltava sitä jatkuvasti, sillä matala kustannustehokkuus merkitsee yliresursoituja voimavaroja ja menetettyjä palve-

luita ja tuotteita. Jotta voidaan toimia kustannustehokkaammin ja kehittää toimintaa kustannustehokkaammaksi, on selvitettävä kustannukset, tunnettava kustannusrakenne ja analysoitava niitä. (Summa, Wallin, Vuori & Koskenkylä 1993, 5,7.)

Valtion tuottavuusohjelma kohdistuu pääosin budjettitalouteen kuuluviin valtion virastoihin ja tämän takia tuottavuusohjelma keskittyy vain budjettitalouden piiriin kuuluviin toimintoihin. Budjettirahoitteisen toiminnan tulee olla tuloksellista, jolloin voimavarat käytetään yhteiskunnan kannalta parhaalla mahdollisella tavalla. Toiminta on tuloksellista, kun se on vaikuttavaa ja kun suoritteet on aikaansaatu mahdollisimman vähäisin kustannuksin. (Wallin & Eteälähti 1995; 39; PricewaterhouseCoopers Oy 2008.)

Talous- ja henkilöstöhallinnon toimintojen tulee tuottaa informaatiota nopeasti, virheettömästi ja täsmällisesti, mutta sen tulee olla kuitenkin samalla kustannustehokasta, jolloin tavoitteena on turhien kustannusten välttäminen. (Järvenpää, Partanen & Tuomela 2001, 15.)

Kun mietitään ulkoistetaanko joitakin toimintoja vai tehdäänkö tai hoidetaanko toiminnot itse, pitää aina huomioida vaihtoehtokustannukset eli menetetyt hyödyn periaate. Mitkä olisivat vaihtoehtoiset kustannukset, jos ulkoistettaisiin tietyt toiminnot. Menetetyt hyödyn periaatteessa pitää aina muistaa ja ottaa huomioon, että oman työn arvo on kustannus. Lisäksi tässä periaatteessa pitää huomioida oman pääoman korko, arvostaa raaka-aineet jälleenhankintahintaan ja tehdä tarvittavat poistot jälleenhankintahintaan.

5.1 Valtion maksuperustelaki

Nykyisen valtion maksuperustelain (150/92) mukaan valtion viranomaisten tuottamien tuotteiden ja palvelut tulee olla maksullisia. Tuotteet ja palvelut hinnoitellaan valtionmaksuperustelain mukaan, ellei hinnoittelusta olla erikseen säädetty. (Summa, Wallin, Vuori & Koskenkylä 1993, 38, 40-41.)

Valtion nykyisen maksuperustelain mukaan maksulliset suoritteet voidaan jakaa julkisoikeudellisiin ja markkinasuoritteisiin suoritteisiin. Näiden kahden välillä on olennainen ero muun muassa hinnoittelussa ja määrittelyssä. Julkisoikeudellisten suoritteiden kysyntä on lakisääteistä, ja niiden tuottamiseen virastoilla on monopoliasema. Vastaavasti markkinasuoritteiden kysyntä on vapaaehtoista, mutta niiden tuottamisen pitää olla liiketaloudellisesti kannattavaa ja hinnoittelu tapahtuu liiketaloudellisin periaattein eli hinnoittelussa huomioidaan kysyntä ja kilpailu, jos virasto harjoittaa liiketoiminnan luonteista maksullista toimintaa. Pääsääntöisesti julkisoikeudellisten suoritteiden hinnoittelussa käytetään suoritteiden omakustannusarvoa eli sen tuottamisesta aiheutuvia kokonaiskustannuksia. Julkisoikeudellisen toiminnan tuloksen sisältönä on siis kustannusvastaavuus eikä kannattavuus, kun vastaavasti markkinasuoritteiden

hinnoittelussa on lähtökohtana kannattavuusvaatimus eli tuotoilla on vähintään katettava toiminnan kustannukset ja toimintaan sidottu pääoman tuottovaatimus. Julkisoikeudellisessa toiminnassa kustannusvastaavuus voidaan saavuttaa silloinkin, kun toiminta ei ole yhteiskunnan tai asiakkaiden näkökulmasta hyödyllistä. Markkinasuoritteiden tuottaminen on liiketaloudellisesti kannattavaa silloin, kun toiminta on asiakkaiden etujen mukaista ja taloudellisesti toteutettua. Kannattavuustavoitteen ja kustannusvastaavuustavoitteen ero on siinä, että kannattavuus voi toimia riittävänä tuloksena, kun taas kustannusvastaavuus voi olla vain toiminnan reunaehto ja sitä pitää arvioida sen mukaan, miten tuloksellista toiminta on. (Wallin & Etelälahti 1995, 40-41.)

Kustannusvastaavuudella tarkoitetaan ja kuvataan sitä, miten maksut vastaavat tuotteeseen tai palveluun käytettyihin kokonaiskustannuksiin eli tarkoituksena on, että maksut tulee olla sellaiset, että kaikki kustannukset tulevat katetuksi. Kustannusvastaavuuden tulisi olla tasan yksi eli maksujen tulisi vastata suoritteiden tuottamisesta aiheutuvia kokonaiskustannuksia. Kustannusvastaavuuslaskelman rakenne perustuu liikekirjanpidon mukaiseen tuloslaskelmaan. Laskelmassa vähennetään tietyn laskentajakson tuotoista jakson kustannuksia tietyssä järjestyksessä. Kustannusvastaavuuslaskelmassa tuotoista vähennetään ensin maksullisen toiminnan erilliskustannukset eli kustannukset, jotka maksullinen toiminta on aiheuttanut yksin. Sitä osaa, mikä jää tuotoista jäljelle erilliskustannusten vähentämisen jälkeen, kutsutaan käyttöjäämäksi. Seuraavaksi käyttöjäämästä vähennetään maksullisen toiminnan osuus yhteiskustannuksista eli kustannuksista, jotka ovat yhteisiä eri toiminnoille. Tuottojen sitä osaa, joka jää jäljelle kaikkien kustannusten jälkeen kutsutaan ylijäämäksi, ja vastaavasti tappion osaa alijäämäksi. (Wallin & Etelälahti 1995, 41, 49; Keski-Suni 1995, 53.)

Palvelukeskuksen toimiessa asiakkaisiinsa eli valtion virastoihin nähden niin sanotussa sidosyksikköasemaassa, ei julkisista hankinnoista annetun lain 10 §:n mukaan hankintalain säädöksiä sovelleta sidosyksiköltä tehtäviin hankintoihin. Valtionhallinnossa katetuottolaskentaa ei ole pahemmin käytetty, sillä aiemmin käytetty valtion maksuperustelaissa (980/73) pääsääntönä hinnoittelussa on ollut suoritteiden omakustannusarvoa vastaava maksu. Kustannuslaskennassa katetuotto tarkoittaa määrää, joka tuotoista jää jäljelle muuttuvien kustannusten vähentämisen jälkeen kiinteiden kustannusten kattamiseen ja voittoon. (Summa, Wallin, Vuori & Koskenkylä 1993, 38, 40-41; Valtiovarainministeriö 2005.)

Palveluidenvaihto julkisella sektorilla on ollut haasteellista ja aiheuttanut ongelmia, sillä palveluidenvaihdolle on ollut haasteellista löytää oikeaa hintaa. Valtion palveluiden ja tuotteiden hinnoittelussa on käytetty yleensä kolmea eri hinnoittelumenetelmää ja perustetta, joiden käyttö riippuu myyjän kilpailutilanteesta ja kapasiteettista. Nämä vaihtoehdot ovat markkinahinnoittelu, muuttuvaiskustannushinnoittelu ja omakustannushinnoittelu. Markkinahinnoittelu tarkoittaa hinnoittelua, jota sovelletaan silloin, kun palvelun tai tuotteen myyjä

toimii avoimilla markkinoilla tai kun myyjä toimii kilpailutilanteessa julkisen sektorin sisällä. Muuttuvaiskustannushinnoittelu tarkoittaa taas hinnoittelua, jossa hinta määräytyy muuttuvien kustannusten pohjalta ja jossa myyjällä on ennen yhteistyösopimista käytössä ylimääräistä kapasiteettia. Omakustannushinnoittelu vastaavasti tarkoittaa hinnoittelua, jota käytetään jos markkinahintaa ei ole käytettävissä ja tällöin palvelun tai tuotteen myyjä luovuttaa uutta kapasiteettia julkisen sektorin tarpeita varten. Jotta toiminta olisi kannattavaa ja kilpailukyistä, tulisi aina pyrkiä mahdollisimman alhaisiin yksikkökustannushintoihin, olisi sitten kyseessä maksullinen tai maksuton suorite. (Keski-Suni 1995, 20-21.)

5.2 Valtion palvelukeskuksen palveluiden hinnoittelu

Palvelukeskuksen palveluiden hinnoittelut määräytyvät sen mukaan, mikä on palvelukeskuksen säädöstausta ja organisaatiomuoto. Liikelaitokset hinnoittelevat palvelunsa liiketaloudellisin perustein. Virastomuotoinen palvelukeskus toimii viranomaisena, jolloin sen hinnoittelu määräytyisi valtion maksuperustelain ja -asetuksen mukaan. Jos palvelukeskuksen palvelut olisivat julkisoikeudellisia, hintana olisi omakustannusarvo. Hinnoitteluun vaikuttaa myös se, onko palveluiden käyttö pakollista vai vapaaehtoista. Jos palvelut ovat pakollisia valtion organisaatioille, palvelut olisivat maksuttomia. Mikäli tarjolla on useita muita vaihtoehtoja hoi-
taa palveluita, hinta määräytyisi markkinoilla. (Valtiokonttori 2004.)

Palvelukeskuksen ja asiakasviraston välillä tehdyssä palvelusopimuksessa mainitaan, että palvelun toimittaja hinnoittelee palvelut valtion maksuperustelaissa (150/1992) säädetyllä julkisten suoritteiden omakustannusarvoperiaatteella, jossa käytetään Valtiokonttorin määräämää kustannusvastaavuuslaskelman mukaista kustannusjaottelua. (Valtiokonttori 2007.)

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen palvelut ovat sen asiakasvirastoille maksullisia palveluita, joista määritellään ja hinnoitellaan tarkemmin asiakkaan ja palvelukeskuksen välisessä palvelusopimuksessa. Palvelut ovat palvelukeskuksen asiakasvirastoille maksullisia siirtymävaiheen jälkeen. Kun kyseessä on valtion viranomaisten eli valtion palvelukeskuksen ja valtion virastojen välisestä toiminnasta, jossa palveluita ei suoriteta valtion ulkopuolelle, ei kyseessä ole valtion maksuperustelaissa (150/1992) tarkoitetusta toiminnasta ja tämän takia maksuperustelakia ei sovelleta palvelukeskuksen ja asiakasviraston välisessä toiminnassa. Valtion palvelukeskuksen palveluiden hinnoittelussa käytettyyn omakustannusarvoon voidaan hyödyntää vastaavanlaista laskelmaa kuin valtion maksuperusteasetuksen (211/1992) 1§:ssä on käytetty. Valtion maksuperusteasetuksen 1 §:ssä omakustannusarvo määritellään siten, että omakustannusarvoon sisältyisi suoritteiden tuottamisesta aiheutuvien erilliskustannusten lisäksi palvelun tuottamisen aiheuttaman osuuden hallinto-, tietotekniikka-, toimitila- ja pääomakustannuksista sekä muista valtion viranomaisen yhteiskustannuksista. (Valtiovarainministeriö 9/2009; Tarkka 2009.)

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksien ja sen hinnoittelun tavoitteena on, että palvelukeskuksien toiminta olisi läpinäkyvää ja se olisi verrattavissa yksityisen sektorin vastaaviin palvelukeskuksien toimintoihin ja hinnoittelu voitaisiin esittää asiakaskohtaisesti. Tavoitteena on myös, että hinnoittelu vastaa markkinoilla olevaa hinta-laatusuhdetta. Asiakas maksaa ostamistaan palvelukeskuksen palveluista omakustannushinnan mukaisesti, jolloin palvelukeskuksen kustannukset tulevat katetuksi. (Valtiovarainministeriö 2005; Tarkka 2009.)

Palvelukeskuksen hinnoittelu perustuu hinnoitteluperiaatteille. Palvelukeskuksen palvelut vastaavat palveluiden omakustannusarvoja, joissa kustannusten kohdistaminen tapahtuu aiheuttamisperiaatetta noudattaen ja laskentamenetelmänä käytetään lisäyslaskentaa. Palvelukeskuksen asiakkaina olevilta valtion virastoilta perittävät hinnat perustuvat keskimääräisiin palvelukeskus -kohtaisiin hintoihin eli omakustannusarvoihin, missä kuitenkin otetaan huomioon asiakaskohtaisesti palveluiden erot niiden sisällössä ja tietojärjestelmissä. Palvelukeskuksen kustannukset kohdistetaan asiakkaille palveluittain ja tehdyistä lisätöistä saadulla tulolla vähennetään palvelukeskuksen kokonaiskustannuksia, jolloin hyöty jakaantuu kaikille palvelukeskuksen asiakkaille. (Valtiokonttori 2007.)

Omakustannushintojen laskentaperusteen mukaan palvelukeskuksen palveluiden omakustannusarvo määräytyy asiakaskohtaisesti seuraavasti:

1. Ensiksi jokaisen palveluryhmän (taloushallintopalvelut, henkilöstöhallintopalvelut, puhelinvälityspalvelut) välittömät kustannukset kohdistetaan palvelulle ja sen lisäksi kohdennetaan vielä kunkin palveluryhmän henkilötyövuosia vastaava osuus palvelukeskuksen yhteisistä kustannuksista.
2. Palveluryhmien kustannukset (taloushallintopalvelut, henkilöstöhallintopalvelut, puhelinvälityspalvelut) kohdistetaan jokaiselle palvelulle siten, että kustannusten kohdistaminen tapahtuu käytettyjen henkilötyövuosien suhteessa.
3. Jokaiselle palvelulle kohdistetaan vielä myös sen osuus palveluryhmän tietojärjestelmäkustannuksista. (Valtiokonttori 2007.)

Asiakkaille jokaisen palvelun tuottamiskustannukset jaetaan palvelun käytön mukaan ja vuosiveloitus määräytyy asiakkaan käyttämien palvelukeskuspalveluiden kustannusten summasta. Kustannusten kohdistamisessa voidaan kuitenkin ottaa huomioon asiakkaiden väliset ja palvelukohtaiset eroavaisuudet. (Valtiokonttori 2007.)

Palvelukeskuksen välillisiä kustannuksia ovat palvelukeskuksen kaikille toiminnoille kohdistettavat ja palvelukeskuksen omat kustannukset, joita ei voi suoraan kohdistaa yksittäiselle palvelulle, näitä ovat muun muassa palvelukeskuksen oman hallinnon kustannukset ja tukipalvelun kustannukset. Välittömät kustannukset muodostuvat taas niistä kustannuksista, jotka voi-

daan kohdistaa suoraan palvelulle, joita ovat muun muassa henkilötyökustannukset ja jaksoitetut pääomakustannukset. (Valtiokonttori 2007.)

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus toimii niin sanotussa monopoliasemassa, sillä se toimii in-house-asemassa tarjoten palveluita vain ja ainoastaan valtionhallinnon virastoille eli valtion palvelukeskus toimii käytännössä suljetuilla markkinoilla eikä hintakilpailua ole. Siten palvelukeskus on voittoa tavoittelematon yksikkö ja sen takia omakustannusarvohinnoittelu on palveluiden hinnoittelulle hyvä perustelu, muuten palvelukeskus käyttäisi ”monopoliasemaansa” epäoikeudenmukaisesti, sillä asiakkaalla ei ole muita valinnan mahdollisuuksia. Muutenkaan palvelukeskuksella ei ole perusteluja kerätä maksuja palveluistaan yli kustannusten. Palvelukeskuksen palveluita tullaan vertaamaan laadultaan ja kustannuksiltaan markkinoilla oleviin vastaaviin toimijoihin. Valtion palvelukeskuksella ei ole markkinoilla saatavutettavissa olevaa kilpailuetua, jollaisia taas vastaavasti yksityisen sektorin yrityksillä on. (Keski-Suni 1995, 142.)

Palvelukeskuksien hinnoittelussa tulee ottaa myös huomioon se, että asiakasvirasto tuottaisi itse saman palvelun tai ostaisi ne markkinoilta. Toistaiseksi palvelukeskuksen ja asiakasyrityksen välinen palvelusopimus on asiakaskohtaista, sillä virastoilla on erilaiset lähtötilanteet, järjestelmät ja kustannusrakenteet. Tämä muodostaa haasteen yhteiselle hinnoittelumallille ja samalla palveluiden vertailulle. (Valtiovarainministeriö 2008.)

5.3 Perinteinen kustannuslaskenta

Organisaatioiden on hyvä tietää, mihin toimintaan sijoitetut varat menevät ja kuluvat. Kustannuslaskenta on eräs keino selvittää yrityksessä aiheutuneita kustannuksia eli tuotannon tekijöiden käytöstä aiheutuvia taloudellisia uhrauksia. Kustannuslaskennalla tarkoitetaan laskentamenetelmää, joka on määritelty osaksi operatiivista laskentatoimintaa, jota käytetään lähinnä tuote- tai palvelukohtaiseen kustannuslaskentaan. Kustannuslaskennan tarkoituksena on selvittää suoritekohtaisia kustannuksia, mikä viittaa yleensä tuotteisiin ja palveluihin. Kustannukset ja taloudellisuus riippuvat käytettyjen tuotantotekijöiden määrästä, toiminnan tuottavuudesta, laadusta ja hinnasta. (Keski-Suni 1995, 61,67; Wallin & Etelälahti 1995, 39.)

Kustannuslaskennassa kustannusten kohdistaminen suoritteille perustuu aiheuttamisperiaatteeseen. Aiheuttamisperiaatteen avulla suoritteelle lasketaan ne kustannukset, jotka se suoraan aiheuttaa. Välittömät kustannukset, kuten palkat ja raaka-aineet, voidaan kohdistaa suoraan tuotteille tai palveluille aiheuttamisperiaatetta noudattaen. Vastaavasti välillisiä kustannuksia eli yleiskustannuksia, jotka ovat yleensä kiinteitä kustannuksia ja eri laskenta-kohteille yhteisiä kustannuksia, ei voida suoraan ja helposti kohdistaa tuotteille tai palveluille ja tämä asettaa haasteensa kustannuslaskennalle. Välilliset kustannukset on kohdistettava

tuotteille tai palveluille aiheuttamisperiaatetta noudattaen kustannuspaikkalaskentaa, yleiskustannuslisälaskentaa tai toimintopohjaisen kustannuslaskentaa. (Keski-Suni 1995, 68; Vehmanen & Koskinen 1998, 22.)

Perinteisessä kustannuslaskennassa on kolme dimensiota:

1. kustannuslajilaskenta
2. kustannuspaikkalaskenta
3. suoritekohtainen laskenta

Kustannuslajilaskennassa selvitetään yrityksen kustannukset lajeittain halutulta laskentakaudelta ja ryhmitellään ne kululajeittain, kuten työ kustannuksiin, ainekustannuksiin, lyhytaikaisiin tuotannon tekijöiden aiheuttamiin kustannuksiin ja pääomakustannuksiin. Kustannuspaikkalaskennassa selvitetään ja kohdistetaan yrityksen välilliset kustannukset kustannuspaikoittain tai vastuualueittain mahdollisimman hyvin noudattaen aiheuttamisperiaatetta. Kustannuspaikkoja ovat pääkustannuspaikat, joihin toiminta kohdistuu välittömästi, ja apukustannuspaikat, jotka tulevat ja avustavat pääkustannuspaikkoja, kuten talous- ja henkilöstöhallinto. Apukustannuspaikkojen välilliset kustannukset täytyy kohdistaa pääkustannuspaikoille käyttäen vyöryttämistä tai kiinteiden laskentahintojen menetelmää. Vyöryttämisessä kustannukset vyörytetään apukustannuspaikoilta pääkustannuspaikoille. Vyöryttäminen on helppo keino kohdistaa välillisiä kustannuksia, mutta siinä on myös omat ongelmansaakin, kuten riskiinvelkominen ei onnistu ja apukustannuspaikkojen veloitus pääkustannuspaikkaa kohden vaihtelee laskentakausittain. (Keski-Suni 1995, 68-69.)

Suoritekohtaisessa laskennassa kohdistetaan välittömät kustannukset tuotteille tai palveluille. Yleiskustannukset kohdistetaan kustannuspaikkojen avulla yleiskustannuslisinä tuotteille tai palveluille, jolloin käytetään sopivaa jakoperustetta esimerkiksi työtunnit, konetunnit tai raaka-ainekustannusten suhteessa. Palvelukeskuksen hinnoittelussa käytetään juuri välillisten kustannusten kohdistamisessa lisäyslaskentaa, jossa välilliset kustannukset kohdistetaan tuotteille yleiskustannuslisien avulla. Suoritekohtaisessa laskennassa on päätettävä, mitkä kustannukset kohdistetaan. Kustannukset voidaan jakaa käyttäen kolmea erilaista menetelmää ja ratkaista keskimääräinen yksikkökustannus:

1. minimikalkyyli
2. keskimääräiskalkyyli
3. normaalikalkyyli.

(Vehmanen & Koskinen 1998;99.)

Minimikalkyyli pohjautuu katetuottoperiaatteelle ja siinä suoritteelle kohdistetaan vain muuttuvat kustannukset eli suoritteen erilliskustannukset, koska niiden katsotaan aiheutuneen suoritteen aikaansaamisesta. Minimikalkyyliissa muuttuvat kustannukset jaetaan suoritteiden määrällä. Kiinteitä kustannuksia ei kohdisteta suoritteelle ollenkaan, sillä niiden katsotaan syntyneen kapasiteettirajoituksista. Minimikalkyyliä voidaan käyttää lyhyen aikavälin laskentatilanteissa, sillä se ilmaisee lyhyellä aikavälillä tuotteen myyntihinnan alarajan. Minimikalkyylin käyttö voi aiheuttaa ongelmia tilanteessa, jossa suoritteen hinta hinnoitellaan ensin liian alas ja vaikeudet tulevat esille sitten, kun hinta halutaan saada takaisin ylöspäin, mutta miten saada hinta vastaamaan pitkän ajan erilliskustannuksia. (Vehmanen & Koskinen 1998, 99; Tomperi 2001, 138-139.)

Keskimääräiskalkyyliissa suoritteelle kohdistetaan kaikki laskentakauden kustannukset sekä muuttuvat ja kiinteät kustannukset eli siinä katsotaan, että kaikki laskentakauden kustannukset ovat aiheutuneet aikaansaaduista suoritemäärästä. Keskimääräiskalkyyliissa laskentajakson kokonaiskustannukset jaetaan suoritemäärällä. Keskimääräiskalkyyli laskee tuotteelle keskimääräisen yksikköhinnan eri toiminta-asteilla. Keskimääräiskalkyyliissa myös mahdolliset yli-kapasiteetin aiheuttamat kustannukset kohdistetaan aikaansaadulle tuotannolle ja toimitasuhteen muuttuessa keskimääräiskalkyylin luku muuttuu, mikä on keskimääräiskalkyylin eräs ongelma. Vaarana voi olla, että organisaatio hinnoittelee itsensä ulos markkinoilta. (Vehmanen & Koskinen 1998, 99.)

Normaalikalkyyliissa huomioidaan toimitasuhteen muutokset eli suoritteelle kohdistetaan kaikki laskentakauden kustannukset, mutta kiinteistä kustannuksista jaetaan vain toimitasuhteen vastaava määrä, ja nämä jaetaan suoritemäärällä. Tällöin saadaan selville tuotteen tai palvelun keskimääräiset yksikkökustannukset normaalitoiminta-asteen mukaisina. Normaalikalkyyli eliminoi keskimääräiskalkyylin haittoja. (Vehmanen & Koskinen 1998, 100; Tomperi 2001, 139.)

Keskimääräis- ja normaalikalkyyli ottavat huomioon pitkällä aikavälillä myös kiinteät kustannukset suoritteen aikaansaamisessa, mitä minimikalkyyli ei ota huomioon. Lisäksi keskimääräis- ja normaalikalkyyli huomioivat pitkän aikavälin erilliskustannukset, mutta kapasiteetin huomioon ottaminen puuttuu. Keskimääräis- ja normaalikalkyyli pohjautuvat täyskattaiselle laskennalle eli omakustannuslaskennalle. (Vehmanen & Koskinen 1998, 100.)

Kalkyyliissa, mikä sisältää vain valmistuskustannukset, kutsutaan nimellä valmistusarvo (VA). Riippuen siitä millä kalkyyllillä se on laadittu, muuttuu nimi sen mukaan, minimivalmistusarvo (MVA) ja normaalivalmistusarvo (NVA). Laskelmista puuttuu kuitenkin vielä markkinoinnin ja hallinnon välilliset kustannukset. (Vehmanen & Koskinen 1998, 100.)

Valtiontalous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen palveluluiden hinnoittelussa käytetään omakustannusarvoa (OKA), jonka pohjalla käytetään keskimääräiskalkyyliä. Kun toiminnan kaikki kustannukset kohdistetaan lopullisille suoritteille, saadaan selville suoritteen omakustannusarvo. Riippuen siitä millä kalkyyllä laaditaan kustannusarvossa, saadaan selville normaalikustannusarvo (NOKA), minimikustannusarvo (MOKA) tai omakustannusarvo. Omakustannusarvossa otetaan huomioon välilliset ja välittömät kustannukset. (Vehmanen & Koskinen 1998,100-101; Alhola & Lauslahti 2000, 226-227.)

Omakustannusarvon heikkoutena kuitenkin on se, että toiminta-asteen muuttuessa paljon välilliset kustannukset jaetaan tuotteille määrästä riippuen, mikä voi vaihdella paljonkin. Omakustannusarvo sisältää myös paljon jaettuja kustannuksia. Omakustannus- eli voittoa-lisähinnoittelu on yleinen kustannuspohjainen hinnoittelumenetelmä, sillä se ottaa huomioon kaikki tuotteen tai palvelun kustannukset ja kattaa näin kaikki aiheutuneet kustannukset sekä tuottaa vielä asetetun voittotavoitteen. Omakustannushinnoittelun minimirajana pidetään omakustannusarvoa, jolloin voitollisä jää saavuttamatta. Omakustannushinnoittelumalli laske-taan siis siten, että omakustannusarvon päälle lisätään tavoiteltu voitollisä. (Vehmanen & Koskinen 1998,100-101; Alhola & Lauslahti 2000, 226-227.)

Omakustannuspohjainen hinnoittelu on käytännössä haasteellisempaa kuin miltä se teoriassa näyttää, sillä voitollisän määrittäminen aiheuttaa ongelman, tosin tätä ongelmaa ei valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksissa ole, sillä se on voittoa tavoittelematon yksikkö. Omakustannuspohjainen hinnoittelumalli ei myöskään kykene reagoimaan tarpeeksi nopeasti kysynnän muutoksiin eikä toiminta-asteen muutokset vaikuta riittävän luotettavasti ja nopeasti hinnoitteluun pohjautuvaan kustannuspohjaan. Usein tapahtuvat toiminta-asteen muutokset vääristävät yrityksen todellisia kustannuksia. (Vehmanen & Koskinen 1998;100-101; Alhola & Lauslahti 2000; 226-227.)

Kun lasketaan yhtä suoritetta kohden muuttuvia ja kiinteitä kustannuksia, suoritteen omakustannusarvo vaihtelee sen mukaan, millä volyymilla tulosityksikkö toimii. Suoritetta kohden lasketut muuttuvat kustannukset eivät riipu toiminnan volyymista, kun taas suoritetta kohden lasketut kiinteät kustannukset vastaavasti riippuvat toiminnan volyymista siten, että mitä pienempi volyymi on, sitä suuremmat kiinteät kustannukset ovat suoritetta kohden ja päinvastoin. Tuotteen tai palvelun omakustannusarvo on se, joka kattaa kaikki suoritteen aiheuttamat kustannukset eli erilliskustannukset ja osuuden yleiskustannuksista. (Wallin & Etelälahti 1995, 25.)

5.4 Kustannuslaskennan ongelmat

Kustannuslaskennalla on omat ongelmansa kuten esimerkiksi, jaksotus-, arvostus-, laajuus-, mittaamis- ja kohdistamisongelma. Kohdistamisongelma onkin kustannuslaskennan eräs suurimmista heikkouksista, sillä miten kohdistaa yleiskustannuksia tuotteille oikeudenmukaisesti, mikä ilmenee hyvin vertailtaessa keskenään suuri- ja pienivolyymisia tuotteita tai palveluita. Volyymin merkitys korostuu juuri mittakaavaeduissa, joissa tuotteen tai palvelun yksikköhinta laskee, kun tuotetaan volyymiltaan suurempi määrä. Tällöin yleiskustannukset jaetaan suuremmalla määrällä, jolloin yksikköä kohden kustannus on pienempi. Tämän takia kustannuslaskenta voi johtaa vääränlaiseen hinnoitteluun, koska kustannusrakenne voi muodostua väärin. Toimintolaskentaa on käytetty perinteisen kustannuslaskennan ongelmien ratkaisemiseksi. (Keski-Suni 1995, 61.)

Kustannuslaskennassa ei kiinnitetä suurta huomiota kapasiteetteihin, vaan kustannukset on kohdistettu toteutuneille suoritteille tai kuluneelle ajanjaksolle. Tällöin kustannuksia kohdistettaessa huomiotta jää kapasiteetin vaikutus kustannuksiin ja erityisesti käyttämättä jäänyt kapasiteetti vaikutus. Kapasiteetin vaikutus kustannuksiin on tärkeä, jotta kustannukset voitaisiin kohdistaa oikein suoritteille. Yli- ja alikapasiteetilla on vaikutuksensa kustannuksien muodostamiseen suoritetta kohden laskettaessa, sillä ylikapasiteetti aiheuttaa voimavarojen hukkaamista, jolloin kustannukset suoritetta kohden kasvavat. Ylikapasiteetin aiheuttavia tekijöitä ovat muun muassa rakenteelliset ja laskentatoimesta johtuvat syyt. (Vehmanen & Koskinen 1998, 223, 238.)

5.5 Toimintolaskenta apuna kustannuslaskennan ongelmissa

Toimintolaskenta korvaa perinteisen kustannuslaskennan puutteita ja pyrkii huomioimaan kaiken resurssien kulutuksen, että kustannukset voitaisiin jäljittää tuotteille tai palveluille. Kustannuslaskennassa on tarkoitus selvittää suoritekohtaisia kustannuksia, kun toimintolaskennan perusajatuksena on se, että toiminnot saavat aikaan kustannuksia eli toimintolaskennassa selvitetään toimintojen aiheuttamia kustannuksia. Kustannuslaskennassa keskitytään tuotteeseen, kun toimintolaskennassa toimintoihin. Toimintolaskennassa toiminnot käyttävät tuotantotekijöitä ja kustannukset aiheutuvat joistakin toiminnoista. Perinteisessä kustannuslaskennassa ja toimintolaskennassa välittömät kustannukset kohdistetaan suoraan suoritteille aiheuttamisperiaatetta noudattaen. Ero perinteisen kustannuslaskennan ja toimintolaskennan välillä on välillisten eli yleiskustannuksien kohdistamisessa. Kun perinteisessä kustannuslaskennassa käytetään jotakin jakoperustetta, lisäyslaskentaa tai vyörytysmenetelmää, niin toimintolaskennassa välilliset kustannukset kohdistetaan toiminnoille, kustannusajureiden avulla. Toimintolaskennassa toiminnot kohdistetaan kahteen kertaan, ensin resursseilta toimin-

noille resurssiajurin avulla ja sitten toiminnoilta laskentakohteille toimintoajurin avulla. (Wallin & Etelälahti 1995, 151; Keski-Suni 1995, 97.)

Toimintolaskennan vahvuus kustannuslaskentaan nähden on siinä, että palvelun tai tuotteen kustannukset pystytään selvittämään, mistä kustannukset ovat muodostuneet, sekä laskemaan ja kohdistamaan yleiskustannukset oikein tuotteille ja palveluille. Toimintolaskennan avulla pystytään seuraamaan yrityksen kapasiteetin käyttöä ja ottamaan kapasiteetti huomioon kustannuksissa, tähän ei kustannuslaskenta pysty huomioimaan tarpeeksi hyvin, esimerkiksi ylikapasiteettia ollessa. Tuottavuuden mittauksen kannalta kustannusten kohdistaminen tuotteille ja palveluille oikeudenmukaisella tavalla on oleellista. Toimintolaskennan avulla voidaan löytää ratkaisuja kustannuslaskennan ongelmiin. (Keski-Suni 1995, 97.)

Toimintolaskentaa voitaisiin käyttää hyväksi valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen hinnoittelumallissa. Toimintolaskenta on työlämpi kuin perinteinen kustannuslaskenta, mutta toimintolaskennasta löytyy apua perinteisen kustannuslaskennan puutteisiin. Tällöin yleiskustannukset tulisivat oikeudenmukaisesti kohdistettua tuotteille tai palveluille ja lisäksi otettaisiin huomioon kapasiteetti. Toimintoperusteinen hinnoittelu pohjautuu toimintokohtaiseen tarkasteluun. Hinnoittelussa otettaisiin huomioon kaikki hinnoiteltavan tuotteen tai palvelun toimintokustannukset ja hinnoittelupäätöstä tehtäessä kustannukset saataisiin yksityiskohtaisesti eritellyksi ja tietoon. Vaikkakin toimintoperusteinen hinnoittelu muistuttaa omakustannusperusteista hinnoittelua, itse laskeminen eroaa huomattavasti perinteisestä kustannuslaskennan välillisten kustannusten kohdistamisesta. (Tomperi 2001, 158; Alhola & Lauslahti 2000, 231.)

6 Tutkimusosa

6.1 Talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskushankkeen tausta Tilastokeskuksessa

Tilastokeskus siirtyi palvelukeskuksen asiakkaaksi kolmessa vaiheessa. Ensimmäisessä vaiheessa 1.12.2006 Tilastokeskus siirtyi eräiltä osin Valtiokonttorin palvelukeskuksen asiakkaaksi 22.11.2006 solmitulla sopimuksella. Tällöin Tilastokeskuksen ja palvelukeskuksen väliseen palvelusopimukseen sisältyi muun muassa osittain ostolaskujen käsittely, menojen maksatus, tulojen kerääminen ja maksuliikenne. Nämä prosessit siirtyivät Tilastokeskuksesta palvelukeskuksen hoidettavaksi. (Sihteeristö luonnos 2009.)

Tuottavuusohjelman toimenpiteitä on näkynyt Tilastokeskuksen talous- ja henkilöstöhallinnon toiminnoissa esimerkiksi erilaisten tietojärjestelmien käyttöönotossa ja jo käytössä olevien järjestelmien ja toimintotapojen kehittämisenä. Vuoden 2008 aikana Travel - matkanhallintajärjestelmä otettiin käyttöön täysmittaisesti, ostolaskujen käsittelyohjelman (Rondo)

toimintatapoja kehitettiin ja sähköinen myyntilaskutus- ja arkistointiprojekti eteni käyttöönottoaiheeseen, ja ne otettiin käyttöön vuoden 2009 alussa. Palvelukeskushankkeen tähänastiset saadut vaikutukset ja tuottavuushyödyt näyttivät Tilastokeskuksessa negatiiviselta. (Netra - Valtionhallinnon Internet-raportointi)

Palvelukeskuspalvelu laajeni 1.2.2009, jolloin palkanlaskenta ja vuosilomaprosessit sekä niitä tukevat tietojärjestelmät (henkilö-, virka-, tehtävä- ja palvelutietojen ylläpito, poissaolotietojen ylläpitäminen, palkanlaskenta, raportit ja tilastot sekä pääkäyttäjätoiminnot henkilöstöhallinnosta) siirtyivät palvelukeskuksen hoidettavaksi. (Palvelusopimus 27.3.2009.)

Asiakkuuden laajennus -projektin viimeinen vaihe tapahtui 1.9.2009, jolloin taloushallinnon tehtävistä siirtyi palvelukeskuksen hoidettavaksi osittain osto- ja matkalaskujen käsittely sekä tilinpäätös (kirjanpito ja tilinpäätös, käyttöomaisuuskirjanpito sekä taloushallinnon järjestelmien pääkäyttäjätoiminnot.) (Asiakkuuden laajennusprojekti - projektisuunnitelma.)

Tilastokeskuksen tavoiteasiakirjoissa vuosille 2007-2010 kerrotaan strategisia linjauksia seuraaville tuleville vuosille, joissa linjaukset tiivistyvätkin kahteen sanaan, enemmän vähemmällä. Strategisina linjauksina mainitaan, että toiminnallisen tehokkuuden tuottavuutta parannetaan, huolehditaan toiminnan taloudellisuudesta ja voimavarojen kohdentamisesta parhaalla mahdollisella tavalla. Linjauksissa mainitaan myös, että tuottavuus paranee vähintään kahden prosentin keskimääräisellä vuosivauhdilla ja näin myös arvioidaan tapahtuvan vuosina 2006-2011. Tilastokeskuksen talousarvioehdotuksissa vuosille 2007-2010 on mainittu, että tuottavuuden arvioidaan kasvavan keskimäärin 2 prosentilla vuodessa. (Valtiovarainministeriö, Tilastokeskus 2007-2010.)

Tilastokeskuksen laatimissa ehdotuksissa toiminta- ja taloussuunnitelmiksi vuosille 2008-2014 kerrotaan, että virasto toteuttaa tuottavuusohjelman mukaisia toimenpiteitä. Toimenpiteinä ovat muun muassa välineistön ja toimintatapojen yhtenäistäminen, standardeihin perustuvien ratkaisujen tekeminen ja prosessien hallinnan parantaminen. Tietotekniikassa hyödynnetään enemmän digitaalisuutta, sähköistä asiointia ja automatisointia. Samalla lisätään kustannustehokkuutta ja toiminnan joustavuutta, kun hankitaan ostopalveluina osaamista ja palveluita, jotka ei kuulu liiketoiminnan ydinosaan. Tilastokeskuksen toimintaan luo kuitenkin epävarmuutta henkilöstön eläköitymisvauhti, johon virasto on kuitenkin onnistunut nostamaan henkilöstöpoliittisin toimin henkilöstön keskimääräistä eläkkeellesiirtymisikää. (Tilastokeskus 2006.)

Tilastokeskuksessa tulee tapahtumaan vuonna 2010 palvelutuotantoa koskevia muutoksia, jotka koskevat pääasiassa tietojärjestelmiä ja muita järjestelmämuutoksia, kuten ostolaskujen käsittelyohjelmaa Rondo, SEPAA ja Verotilin hallintaa. (Mäkelä & Räikkönen 2010.)

6.2 Palvelukeskusmallin mukainen palveluiden hinnoittelu

Palvelukeskuksen palveluiden hinnoittelu perustuu hinnoitteluperiaatteille, jotka vastaavat palveluiden omakustannusarvoja. Kustannusten kohdistaminen suoritteille tapahtuu lisäyslaskennan avulla aiheuttamisperiaatetta noudattaen ja tämä edellyttää järjestelmällistä kustannustietojen keräämistä. Hinnoittelussa otetaan huomioon asiakaskohtaiset erot palveluiden sisällöissä ja tietojärjestelmissä. Lisätyöt, jotka eivät kuulu palvelusopimukseen, ovat erikseen tilattava ja ne ovat erikseen veloittettavia töitä. Palvelukeskuksen tehdystä lisätöistä saaduilla tulolla vähennetään palvelukeskuksen asiakkailta perittäviä kustannuksia siten, että höyty jakaantuu kaikille palvelukeskuksen asiakkaille tasapuolisesti. Palvelukeskus tekee vuosittain tasauslaskun, jossa asiakasvirastolle hyvitetään siinä tapauksessa, jos asiakas on maksanut liian paljon tarvitsemaansa henkilötyövuosimäärään nähden, näin tapahtui esimerkiksi henkilöstöhallinnossa vuonna 2009. (Valtiokonttori 2007.)

6.3 Tilastokeskus ja Valtiokonttorin palvelukeskus palvelusopimus ja työnjako

Tilastokeskuksen Palvelusopimuksen sisällöt ovat pitkälti Valtiokonttorin palvelukeskuksen antamia. Palvelusopimus selventää ja kuvaa asiakasviraston ja palvelukeskuksen välisiä tehtäviä, oikeuksia ja vastuita, velvollisuuksia ja hinnoittelua sekä parantaa yhteistyötä. Sopimus sisältää myös palvelusopimuksen voimassaoloajan ja tietoa sopimusrikkomuksista sekä erimielisyyksien ratkaisemisesta. Tilastokeskuksen ja Valtiokonttorin palvelukeskuksen palvelusopimus sisältää ydinkohtia vastuista, reklamaatioista, palkka-aineistoin tarkastamisesta ja palvelusopimukseen kuulumattomista lisätöistä. Lisäksi palvelusopimuksessa on erilaisia säädöksiä, sopimusehtoja, lakeja, määräyksiä ja asetuksia, jotka pitää ottaa huomioon palvelukeskuksen kanssa sovitussa palveluissa. Palvelusopimus on laadittu hyvin yksityiskohtaisesti ja siihen sisältyy palvelukuvauksia siirrettävistä toiminnoista ja niiden tavoitetasoista. Lisäksi palvelusopimuksessa on kerrottu hinnoitteluperusteet ja se miten asiakastytyväisyys sekä laatu otetaan huomioon seurannassa ja niiden kehittämisessä. Palvelusopimuksen hinnoittelu sovitaan ohjausryhmässä. Tilastokeskuksella on vastuu omalta osaltaan palveluprosessien resursoinnista ja asiantuntemuksen riittävydestä. (Palvelusopimus 27.3.2009.)

6.4 Tutkimusaineisto ja tutkimuksen toteutus

Tutkimuksen aineisto koostuu Tilastokeskukselta saaduista kirjallisista ja sähköisistä materiaaleista sekä Kieku-ohjelman ja valtiovarainministeriön Internet-sivuilta löytyvistä aineistosta. Tutkimuksessa on pyritty käyttämään monipuolisesti ja monesta eri lähteestä hankittuja tietoja, jotta asetettuun tutkimusongelmaan löytyisi luotettava vastaus. Tutkimuksessa on tarkoitus analysoida ja vertailla tehtyjä tutkimuksia, jotta saataisiin luotettava kuva tapauksesta.

7 Tutkimuksen tulokset

Tutkimuksen tuloksia on käsitelty siten, että ensiksi käydään lävitse Tilastokeskuksessa tehdyt tulokset. Seuraavaksi käsitellään jo tehtyjä tuloksia valtiokonttorin talous- ja henkilöstöhallinnon selvitysten sekä Kieku-loppuraportin pohjalta. Lopuksi kerrotaan vielä tuottavuusohjelmasta tehdyn väliarvioinnin tuloksia. Luvussa 9 kerrotaan tutkimusten perusteella tehdyt johtopäätökset.

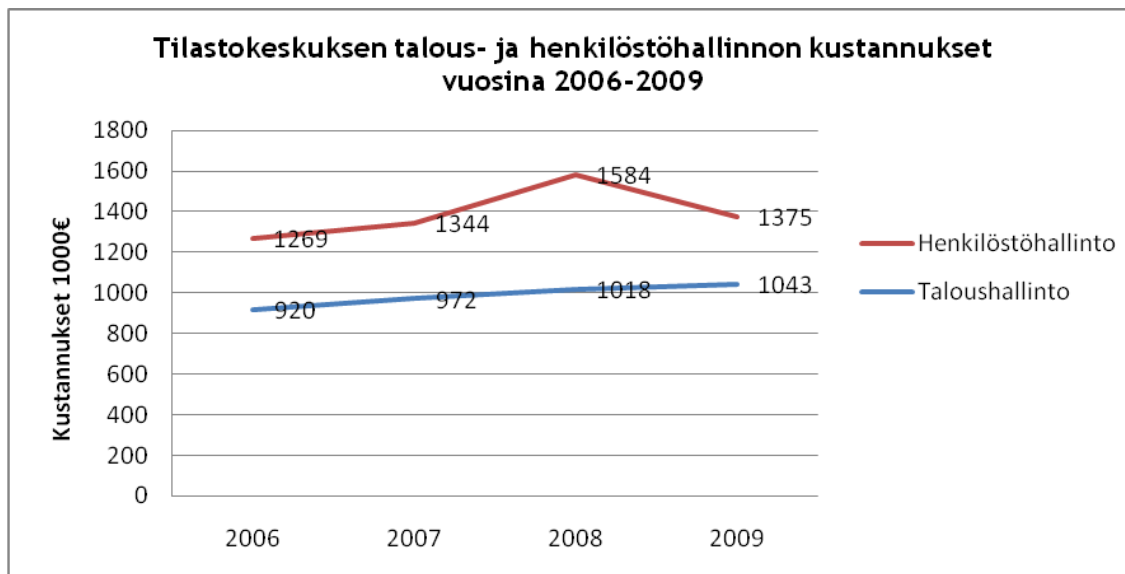
7.1 Tilastokeskuksen tulokset

Tutkimuksessani tutkin saavutetaanko valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen avulla kustannussäästöjä ja sille asetettuja tuottavuustavoitteita Tilastokeskuksessa yleisesti. Tuottavuuden osalta tutkin saavutettiin vaikeasti valtion talousarvioehdotuksessa vuodelle 2006 mainitulle palvelukeskushankkeelle asetettuja tavoitteita eli tutkin saavutettiin vaikeasti 40 prosentin tuottavuusparannusta Tilastokeskuksessa ja pysyivätkö asiakas- ja työtyytyväisyys vähintään samana tasona, kun Tilastokeskus siirtyi palvelukeskuksen asiakkaaksi. Palvelukeskushankkeelle asetettu 40 prosentin tuottavuusparannus on asetettu jokaiselle valtion viidelle palvelukeskukselle, niin kuin myös Valtiokonttorin palvelukeskukselle, jonka asiakkaana Tilastokeskus toimii. Suuntaa-antavia 40 prosentin tuottavuusparannuksia pitäisi siis myös nähdä Tilastokeskuksessa.

Valtion talousarvioehdotuksessa vuodelle 2006 keskeisenä ja merkittävänä osana valtion hallinnon tuottavuusohjelmaa oli julkisten palvelutuotannon ja hallinnon tuottavuuden kehittäminen. Valtion organisaatioissa tuottavuuden lisääminen tapahtuisi uudistamalla palvelutuotannon rakenteita ja toimintatapoja sekä käyttämällä entistä tehokkaammin tieto- ja viestintätekniikkaa. Lisäksi valtion organisaatioiden tulisi keskittyä nykyistä enemmän ydinpalveluihin.

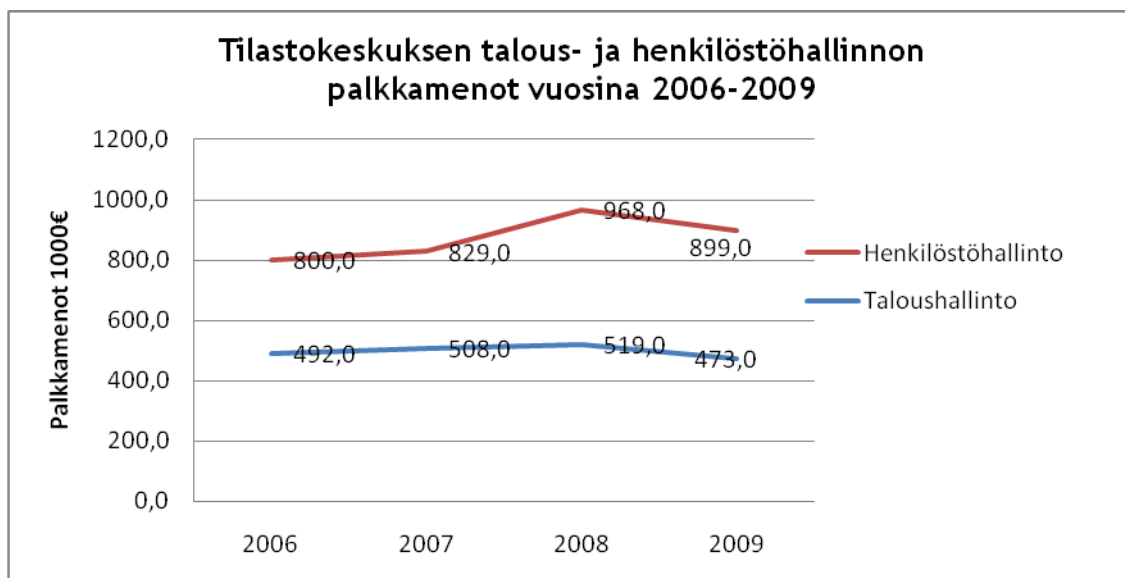
Tilastokeskus toteuttaa tuottavuusohjelman mukaisia toimenpiteitä, jolloin tuottavuushyötyjen tulisi näkyä Tilastokeskuksen toiminnassa. Tulostavoiteasiakirjoissa mainitaan myös, että tuottavuus parantuisi Tilastokeskuksessa vähintään 2 prosentin keskimääräisellä vuosivauhdilla. (Tilastokeskus 2006.)

7.1.1 Tilastokeskuksen tuottavuuden ja kustannusten arviointia



Kuva 3: Tilastokeskuksen talous- ja henkilöstöhallinnon kustannukset vuosina 2006-2009 (Tilastokeskus tilinpäätös 2006-2009.)

Tilastokeskuksen talous- ja henkilöstöhallinnon kustannukset ovat nousseet vuosina 2006-2009, vaikkakin henkilöstöhallinnon kustannukset ovat nyt viime vuonna olleet pienemmät, kuin vuonna 2008. Palvelukeskuspalvelun merkitys Tilastokeskuksen talous- ja henkilöstöhallinnon kustannuksiin pitäisi näkyä kustannusten ja henkilötyövuosien laskuna tai kustannusten pysymisenä samalla tasolla. Palvelukeskuksen merkitys näkyy hyvin kuvista 3 ja 4, joista voidaan nähdä hyvin, että taloushallinnon kustannukset eivät ole nousseet kovinkaan paljoa Tilastokeskuksen ollessa palvelukeskuksen asiakkaana. Kuten kuvasta 4 voidaan huomata, että taloushallinnon kustannusten nousu johtuu muista syistä kuin palkkamenoista. Myös henkilöstöhallinnon kustannukset ovat laskeneet yhtenevästi henkilöstöhallinnon palkkamenojen kanssa. Palvelukeskuksen merkitys tulisi myös näkyä palveluiden laadussa. Tuotettujen palveluiden laadun tulisi pysyä vähintään samalla tasolla kuin ennen, kun palvelukeskukseen siirrettiin Tilastokeskuksesta toimintoja ja prosesseja. Näin ei kuitenkaan ole tapahtunut. Henkilöstöhallinnon osalta voidaan nähdä hyvin, kuinka vuoden 2009 kustannukset ovat huomattavasti pienemmät, kuin vuoden 2008, jolloin henkilöstöhallinnon toimintoja ei vielä ollut siirretty palvelukeskuksen hoidettavaksi. Vastaavasti taloushallinnon kustannukset ovat nousseet jatkuvasti, mutta kuitenkin hitaasti. Kuten kuvasta 3 näkyy, huomion arvoista on se, että vuosien 2006-2008 aikana henkilöstöhallinnon kustannukset ovat nousseet, vaikka tällöin ei vielä henkilöstöhallinnon osalta ollut käytössä palvelukeskuspalveluista. Tästä voidaan olettaa, että Tilastokeskuksessa on ollut yleistä kustannusten nousua talous- ja henkilöstöhallinnon osalta, mikä on myös vaikuttanut kustannusten nousuun palvelukeskuspalveluiden rinnalla.

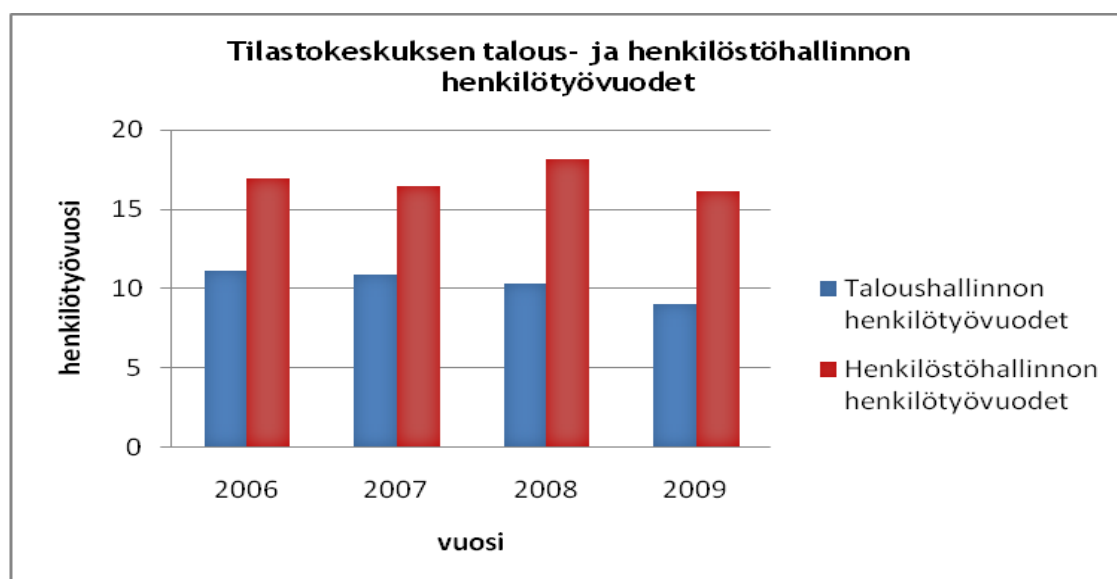


Kuva 4: Tilastokeskuksen talous- ja henkilöstöhallinnon palkkamenot vuosina 2006-2009
(Tilastokeskus tilinpäätös 2006-2009.)

Henkilöstöhallinnossa kustannusten nousua on vaikea arvioida, sillä henkilöstöhallinnosta siirrytti palvelukeskukseen tehtäviä 1.2.2009, joten aikaisempiin vuosiin ei voida vielä verrata. Palvelukeskuksessa tuotettujen taloushallinnon tehtävien laatu Tilastokeskuksen mielestä on ollut tyydyttävää, kun henkilöstöhallinnon laatu on ollut erinomaista. Eräs syy kustannusten nousuun niin taloushallinnon kuin henkilöstöhallinnon osalta on se, että palvelukeskukselta ostettujen henkilötyövuosien määrä on ollut suurempi, minkä Tilastokeskus on saanut vähennettyä omassa toiminnassaan. Lisäksi taloushallinnon tehtävissä ongelmana on ollut päällekkäinen työ ja palvelun laatu, mikä on osaltaan nostanut kustannuksia, sillä Tilastokeskuksessa joudutaan korjaamaan ja varmentamaan asioita useasti. Palvelukeskuksen hinnoittelussa näkyy se, ettei valtion virastoilla ollut vaihtoehtoa palveluiden kilpailuttamiselle ja osittain siihen vaikuttaa se, että valtion palvelukeskus toimii niin sanotussa monopoliasemassa, eikä valtion virasto voi hankkia palveluista yksityiseltä sektorilta. Kuten taloushallintoselvityksessä todetaan, että kustannusten nousu voi olla seurausta monimutkaisesta tai työläästä tietojen hallinnasta, päällekkäisestä työstä tai prosessien alhaisesta tuottavuudesta. Näin on hyvin voinut tapahtua Tilastokeskuksen tapauksessa. (Sihteeristö luonnos; Kiiskinen, Kananen & Toikka 2004.)

Kustannusten tulisi myötäillä osittain henkilötyövuosien suhteessa, jos palvelukeskukselta ostetut palvelut olisivat hinnaltaan samaa tasoa, kuin mitä ne olisivat Tilastokeskuksessa itse hoidettuna. Kuten kuvasta 5 näkyy, Tilastokeskuksen henkilöstöhallinnon henkilötyövuodet ovat vähentyneet vuosien 2008 ja 2009 aikana, mikä näkyy myös kustannuksissa. Vastaavasti

taloushallinnon henkilötyövuodet ovat myös vähentyneet, mutta kustannukset ovat kuitenkin nousseet.



Kuva 5: Tilastokeskuksen talous- ja henkilöstöhallinnon henkilötyövuodet (Koskenkylä 2009)

Tilastokeskuksen talous- ja henkilöstöhallinnon kustannukset Valtiokonttorin palvelukeskuksessa on huomattavasti suurempia, kuin jos samat tehtävät hoidettaisiin itse Tilastokeskuksessa. Vertailtaessa kustannuksia, kumpi on kannattavampaa ostaa palvelut palvelukeskukselta vai tuottaa itse samat tehtävät Tilastokeskuksessa, on hyvä muistaa menetetyt hyödyn periaate eli mitkä olisivat vaihtoehtoiset kustannukset sille, että asiat tehtäisiin toisella tavalla eli tässä tapauksessa hoidettaisiin itse. Menetetyn hyödyn periaate - taulukoissa, jotka ovat raportin liitteinä, on kuvattu Tilastokeskuksen talous- ja henkilöstöhallintopalvelujen kustannuksia palvelukeskuksessa ja laskettu, kuinka paljon tehtävät tulisivat maksamaan siihen nähden, että tehtävät hoidettaisiin Tilastokeskuksessa palvelukeskuksen sijaan. Kustannusvähennykset Tilastokeskuksessa on laskettu Tilastokeskuksen omakustannushinnan mukaan, ja ne ovat noin 49 000 euroa vuodessa. Tehdyissä laskemissa ei ole huomioitu siirtymäkauden vaikutuksia ja siihen liittyviä kustannuksia, mutta niiden vaikutus on kuitenkin otettu huomioon johtopäätöksissä laskelmia laadittaessa sekä tehtäessä, sillä palvelukeskuksen palvelut ovat vasta siirtymävaiheen jälkeen asiakasvirastoille maksullisia.

Tilastokeskus on saanut vuonna 2007 vähennettyä taloushallinnosta 0,4 henkilötyövuotta, mikä on syntynyt 15.3.2007, kun taloushallinto vaihtoi henkilöstöhallinnon kanssa niin, että taloushallinnossa työskentelevä kokopäiväinen myyntireskontran hoitaja vaihtui osa-aikaiseksi. Keväällä 2009 taloushallinnosta on pystytty vähentämään 0,4 henkilötyövuotta lisää yhden henkilön osa-aikaisuudella. Lisäksi 1.3.2010 taloushallinnosta saatiin vähennettyä

1 henkilötövuosi, kun yksi kirjanpitäjä siirtyi muihin tehtäviin ja hänen tehtävänsä siirtyivät palvelukeskukselle 1.9.2009. Lähivuosina 2011-2013 on odotettavissa, että taloushallinnosta jää eläkkeelle 2 henkilöä, jotka työskentelevät nyt osa-aikaisesti ja henkilötövuosisäästöä tulee 1,2 henkilötövuotta. Henkilöstöhallinnosta on myös odotettavissa yhden ihmisen jäävän, joka työskentelee myös nyt osa-aikaisesti eläkkeelle lähivuosina, jolloin säästöä tulee myös 0,6 henkilötövuotta. (Liite 2.) Liitteessä on kuvattu sitä, paljonko vuosittain tulee kalliimmaksi hoitaa palvelut palvelukeskuksessa kuin Tilastokeskuksessa, kun verrataan henkilötövuosia siinä suhteessa mitä ostetaan palvelukeskukselta ja mitä on saatu vähennettyä Tilastokeskuksessa. Taloushallinnon tehtävät siirtyivät palvelukeskukseen 2006 vuoden lopussa ja kustannukset olivat vuonna 2007 noin 155 prosenttia kalliimpi kuin tehtävät itse hoidettuna ja vuonna 2008 ne olivat enää 124 prosenttia kalliimpia. Vuosien 2007 ja 2008 välillä on tapahtunut kustannusten laskua, mutta vuonna 2009 kustannukset ovat olleet taas huomattavasti kalliimmat tuotettuna palvelukeskuksessa. Kun arvioidaan vuoden 2010 kustannuksia ja henkilötövuosia nähdään, että kustannukset ovat jälleen laskusuunnassa, vaikkakin taloushallinnon toiminnot tulevat huomattavasti kalliimmaksi palvelukeskuksessa tuotettuna. Henkilöstöhallinnon osalta voidaan nähdä, että kustannukset ovat noususuhdanteessa. Vuonna 2009 henkilöstöhallinnon kustannukset olivat noin 80 prosenttia kalliimmat ja ne tulisivat olemaan noin 203 prosenttia kalliimmat vuonna 2010 palvelukeskuksessa tuotettuna. Henkilöstöhallinnon tehtävistä on hyvä muistaa, että Tilastokeskuksesta siirtyi henkilöstöhallinnon tehtäviä palvelukeskuksen hoidettavaksi 1.2.2009, joten henkilöstöhallinnon osalta tietoja on vain vuodelta 2009, sillä vuoden 2010 luvut, kuten myös taloushallinnon vuoden 2010 luvut palvelukeskuksen kustannusten osalta perustuvat arvioihin.

Palvelukeskuksen keskimääräinen yhden henkilötövuoden omakustannusarvo on noin 69 000 euroa, mikä on laskettu raportin liitteenä olevan kustannusvastaavuuslaskelman pohjalta. Vastaavasti Tilastokeskuksen yhden henkilötövuoden omakustannusarvo on taloushallinnon puolella keskimäärin noin 55 000 euroa ja henkilöstöhallinnon puolella noin 67 000 euroa vuoden 2009 tietojen pohjalta laskettuna. Huomion arvoista on se, että Tilastokeskuksen omakustannusarvot ovat talous- ja henkilöstöhallinnossa pienemmät kuin palvelukeskuksen omakustannusarvo. (Tilastokeskus tilinpäätös 2006-2009.)

Liitteessä 3 on kuvattu myös liitteen 2 tavoin kustannuksia siten, paljonko vuosittain tulee kalliimmaksi hoitaa palvelut palvelukeskuksessa kuin Tilastokeskuksessa, kun verrataan henkilötövuosia siinä suhteessa mitä ostetaan palvelukeskukselta ja mitä on saatu vähennettyä Tilastokeskuksessa. Jos Tilastokeskuksen tietoja verrataan menetetyn hyödyn periaatetta käyttäen keskimääräisiin palvelukeskuskustannuksiin, mitkä ovat noin 69 000 euroa, huomataan että taloushallinnon kustannukset olisivat laskusuunnassa ja olisivat huomattavasti pienempiä kuin mitä Valtiokonttorin palvelukeskus veloittaa Tilastokeskukselta (Liite 2), kuten myös henkilöstöhallinnon kustannukset. Vaikka taloushallinnon kustannukset olisivat esimer-

kiksi vuonna 2010 vieläkin 65 prosenttia kalliimpia tuotettuna palvelukeskuksessa kuin Tilastokeskuksessa itse hoidettuna, ovat ne laskusuunnassa (Liite 3). Jos taloushallinnon puolella arvioidaan seuraavien vuosien kustannuksien kehitystä, voidaan todeta, että kustannukset laskevat ja arvion mukaan vuonna 2014, kustannukset olisivat enää 42 prosenttia kalliimpia palvelukeskuksessa tuotettuna kuin Tilastokeskuksessa hoidettuna. Vastaavasti henkilöstöhallinnossa kustannukset ovat vieläkin suuremmat vuonna 2010, mutta vuoden 2014 arvion mukaan ne olisivat jo laskusuunnassa. Tässä arviossa pitää kuitenkin huomata se, että oletetaan, ettei palvelukeskukselta osteta kolmea henkilötyövuotta enempää palveluita talous- ja henkilöstöhallinnossa.

Kuten liitteestä 2 voidaan huomata, Tilastokeskus ostaa siis palvelukeskukselta enemmän talous- ja henkilöstöhallinnon palveluita henkilötyövuosissa mitaten, kuin mitä Tilastokeskus on onnistunut itse vähentämään talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävistä. Tämän johdosta, kustannukset ovat kalliimmat palvelukeskuksessa hoidettuna, kuin Tilastokeskuksessa itse hoidettuna.

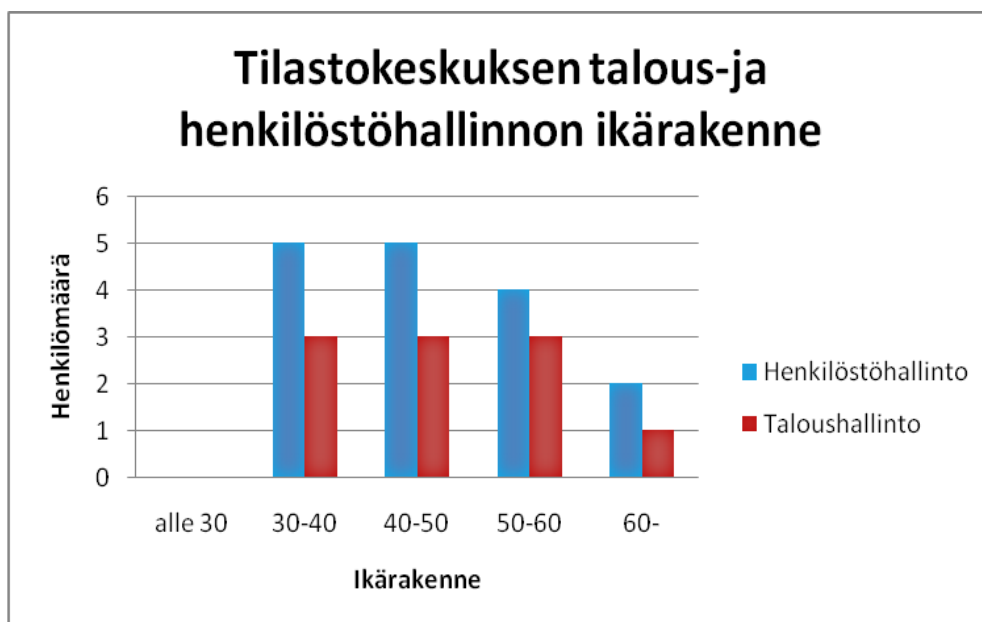
Henkilöstöhallinnon vuoden 2009 kustannuksissa on huomioitu niin liitteessä 2 kuin 3 järjestelmäkustannukset, sillä ne ovat olleet henkilöstöhallinnon maksettavana vielä vuonna 2009. Taloushallinnon puolella järjestelmäkustannukset eli lisenssimaksut ja ylläpitomaksut on maksettu ennen palvelukeskussiirtymää järjestelmätoimittajalle Logicalle ja palvelukeskusmalliin siirtymisen myötä järjestelmäkustannukset ovat maksaneet palvelukeskus, jotka ovat veloittaneet niitä sitten kuukausilaskutuksessa. (Taskinen 2010.)

Kustannusvastaavuudella kuvataan sitä, miten hyvin maksut vastaavat tuotteeseen tai palveluun käytettyihin kokonaiskustannuksiin ja kustannusvastaavuuden tulisi olla tasan yksi eli maksujen tulisi vastata suoritteiden tuottamisesta aiheutuvia kokonaiskustannuksia. Palvelukeskuksen maksut vastaavat hyvin palveluihin käytettyjä kokonaiskustannuksia. Liitteenä 1 olevasta kustannusvastaavuuslaskelmasta voidaan huomata, että yli- ja alijäämää on kertynyt hyvin vähän. Vaikkakin palvelukeskuksen perimät maksut Tilastokeskukselta vastaavat hyvin palveluiden tuottamisesta aiheutuvia kustannuksia, ovat ne huomattavasti kalliimpia verrattuna siihen, että samat tehtävät hoidettaisiin Tilastokeskuksessa itse.

Tilastokeskuksen mukaan ongelmana ei ole ollut tuottavuusohjelman asettamat henkilötyövuositavoitteet ja henkilötyövuosikehyys, vaan määrärahojen niukkuus, jolloin palkkarahat eivät riittäisi sallittuihin henkilötyövuosikehyksiin. Tuottavuusohjelman väliarvioinnissa mainitaan, että henkilötyövuositavoitteiden suhteessa pienentyvät toimeenpanomäärärahat, jolla estetään kustannusten yli käyttö virastoissa. Tästä päätellen Tilastokeskuksessa on liian paljon henkilöstöresursseja siihen nähden, mihin määrärahat riittävät. (PricewaterhouseCoopers Oy 2008.)

Taloushallintotehtävien kalleus palvelukeskuksessa voi johtua siitä, miten palvelukeskuksen palvelu on koettu Tilastokeskuksen taloushallinnossa. Palvelukeskuksen taloushallintopalvelut on Tilastokeskuksessa koettu haasteellisenä, sillä ongelmana on ollut päällekkäinen työ ja palveluiden laatu, mikä johtuu muun muassa töiden varmistamisesta, tarkastamisesta ja korjaamisesta johon on varauduttu Tilastokeskuksessa.

Kun valtion tuottavuusohjelman mittari on henkilötyövuosi, perustuu keskimääräinen htv-aikataulu keskimääräiseen eläköitymisvauhtiin. Tämä asettaa Tilastokeskuksella myös haasteensa, sillä mahdolliset tuottavuushyödyt tulevat ilmi vasta eläköitymisvauhdin mukana. Tämän johdosta tuottavuushyödyt voivat toteutua ennakoitua hitaampaa ja olla arvioitua pienempiä, sekä tuottavuuskehitys voi olla pitkällä aikajaksolla aluksi jopa negatiivinen. Kuten Tilastokeskuksen toiminta- ja tavoitesuunnitelmissa todetaan, Tilastokeskuksen toimintaa luo epävarmuutta henkilöstön eläköitymisvauhti. Kuvassa 6 on kuvattu Tilastokeskuksen tämän hetkinen ikärakenne talous- ja henkilöstöhallinnon osalta. Tilastokeskus on kuitenkin onnistunut nostamaan henkilöpoliittisin toimin esimerkiksi työskentelymuodoilla ja työjärjestelyillä henkilöstön keskimääräistä eläkkeellesiirtymisikää, mikä omalta osaltaan voinut viivästyttää tuottavuushyötyjen ilmenemisen. (PricewaterhouseCoopers Oy 2008; Tilastokeskus 2006.)



Kuva 6: Tilastokeskuksen talous- ja henkilöstöhallinnon ikärakenne (Taskinen 2010)

Palvelukeskushankkeelle on asetettu 40 prosentin tuottavuusparannus, josta 15-20 prosenttia muodostuisi palvelukeskusmallin avulla ja 20 prosenttia yhteisten tietojärjestelmien avulla. Tilastokeskus on pystynyt vähentämään talous- ja henkilöstöhallinnosta, jos lähivuosien odo-

tettavissa olevat henkilötyövuosivähennykset ja yhden henkilön siirtyminen muihin tehtäviin Tilastokeskuksessa otetaan huomioon, noin 5 henkilötyövuotta. Kun lasketaan, paljonko henkilötyövuosia on saatu vähennettyä 2006 vuoden talous- ja henkilöstöhallinnon kokonaishenkilötyövuosista, voidaan todeta, että Tilastokeskuksen talous- ja henkilöstöhallinnon henkilötyövuodet on vähentynyt 17-18 prosenttia. Tuottavuusohjelman väliarvioinnissa mainitaan, että tuottavuusohjelman ja palvelukeskushankkeen tuottavuutta lasketaan työn tuottavuuden avulla, jossa samat tehtävät hoidettaisiin pienemmällä henkilömäärällä eli tässä tapauksessa vähemmällä henkilötyövuosilla. Näin ollen jos oletettaisiin, että Tilastokeskuksessa saadut henkilötyövuosivähennykset hoidettaisiin puolta pienemmällä henkilötyövuosimäärällä palvelukeskuksessa, työn tuottavuus olisi parantunut noin 9 prosenttia. Palvelukeskusmallin tarkoituksenahan on tuottaa palvelut tuottavammin, kun osaaminen keskitetään yhteen paikkaan, jossa hyödynnetään asiantuntevaa osaamista, mittakaavaetuja, tieto- ja viestintätekniikkaa, yhteisiä ja yhteensopivia järjestelmiä sekä automatisointia enemmän. Tämän arvion ja oletuksen mukaan olisi saavutettu noin 9 prosentin tuottavuusparannus, vaikkakin kustannukset ovat nousseet.

7.1.2 Asiakas- ja työtyytyväisyys

Tutkimuksessani en keskity asiakas- ja työtyytyväisyyden tutkimiseen, sillä Tilastokeskuksen ja Valtiokonttorin palvelukeskuksen välisessä palvelusopimuksessa mainitaan, että palvelutasoa seurataan ja palveluita kehitetään jatkuvasti. Palvelukeskus tekee vuosittain asiakastytyytyväisyyskyselyn, jonka avulla palveluita kehitetään eteenpäin ja raportoidaan Valtiokonttorin johtamisjärjestelmän mukaisesti. Valtiokonttorin johtamisjärjestelmään kuuluu myös vuosittain toteutettava EFQM-mallin mukainen itsearviointi, jossa kehittämistoimenpiteet tunnustetaan asiakasvirastoilta saatujen palautteiden perusteella, jotka priorisoidaan sekä tehdään ja määritellään tarvittavat toimenpiteet toiminnan kehittämiseksi. Samalla palvelukeskus seuraa palveluiden kustannuksia asiakkaittain kustannuslaskennan ja työaikakirjanpidon avulla sekä mittaa palvelukykyään erilaisilla mittareilla ja riskianalyseillä. (Palvelusopimus 6.10.2009.)

Tilastokeskuksen ja palvelukeskuksen välisessä palvelusopimuksessa on sovittu ohjausryhmässä ja yhteistyöryhmässä käsiteltävistä asioista. Taloushallintoon liittyvissä asioissa ryhmät ovat työskennelleet sovitulla tavalla ja palvelu on ollut sopimuksen mukaista. Kuitenkin palvelukeskuksen taloushallinnon palveluiden ongelmana on ollut vieläkin päällekkäinen työ ja palvelun laatu, joka on parantunut yhteistyön edetessä jonkin verran. Tässä tapauksessa päällekkäinen työ tarkoittaa työn varmistamista, tarkastamista ja korjaamista. Tilastokeskuksen mielestä palvelukeskus tekee vain prosessien mukaista rutiinityötä, eikä kiinnitä huomiota taloushallinnon toimintojen sisältöön eikä pidä riittävää yhteyttä asiakasvirastoon ongelmatilanteissa. Tilastokeskuksen taloushallinnon mielestä palvelukeskuksen palvelu on tyydyttävää tasoa. (Sihteeristö luonnos.)

Vastaavasti henkilöstöhallintoon liittyvissä asioissa ryhmät ovat myös toimineet sovitulla tavalla ja päivittäinen yhteistyö palvelukeskuksen kanssa on myös toiminut. Henkilöstöhallinnon mielestä palvelukeskuksen palvelu on toiminut virheettömästi ja laadultaan erinomaisesti eikä päällekkäisiä töitä ole syntynyt. Tähän osaksi vaikuttaa se, että henkilöstöhallinnon toiminnot, jotka on siirretty palvelukeskuksen hoidettavaksi, ovat kokonaisia prosesseja ja toimintoja, kun vastaavasti taloushallinnon puolella siirretyt toiminnot ovat yksittäisempiä ja hajanaisempia. (Sihteeristö luonnos.)

Tilastokeskuksen antamat arviot palvelukeskuksen toiminnasta olivat vuonna 2009 keskimääräistä paremmat. Valtiokonttorin palvelukeskus on asettanut asiakastyytyväisyystavoitteeksi 4 (asteikolla 1-5) ja yleisarvosana 2009 oli 3,51, jossa keskihajonta oli 0,83. Keskihajonnan luvusta voidaan päätellä, että tyytyväisyydestä ollaan oltu montaa mieltä ja palvelukeskuksen asiakastyytyväisyys on koettu vaihtelevasti. (Tilastokeskus 2009. Pöytäkirja.)

Palvelukeskuksella on käytössään systemaattinen menettely, jolla vastaanottaa asiakasvirastoiltaan jatkuvaa palautetta, joka käsitellään sitten Tilastokeskuksen asiakasvastaavan johdolla yhteistyöryhmissä ja sen perusteella tehdään korjaavia toimenpiteitä. Lisäksi asiakasvirastojen palautteita käsitellään palvelukeskuksen ohjausryhmässä ja kehitysjohtajan tai palvelupäälliköiden ja asiakasviraston vastuuhenkilöiden välisissä tapaamisissa. Tämän vuoksi, en tutki asiakas- ja työtyytyväisyyttä Tilastokeskuksessa sen tarkemmin, sillä palvelukeskuksella on mielestäni kattava ja jatkuva palautejärjestelmä, jonka avulla se tekee kehittämistoimenpiteitä ja pyrkii parantamaan asiakastyytyväisyyttä koko ajan. (Palvelusopimus 27.3.2009.)

Tilastokeskuksen henkilöstön työtyytyväisyys tulossopimusten mukaan on ollut vuonna 2008 3,5 (asteikolla 1-5) ja se on ollut myös viime vuosina samankaltaista vuodesta toiseen. Vuodelle 2010 tavoitteena on, että henkilöstön työtyytyväisyys pysyisi ennallaan. (Valtiovarainministeriö; Tilastokeskus 2007-2010.)

7.2 BearingPointin talous- ja henkilöstöhallinnon selvityksen tulokset

Valtiokonttori suoritti BearingPointin avustuksella vuonna 2003 selvityksen valtion talous- ja henkilöstöhallinnon nykytilasta, joka toimisi lähtökohtana valtion talous- ja henkilöstöhallinnon kehittämiseksi. Selvityksessä suoritettiin benchmarking -selvitys ja lisäksi siinä kuvattiin valtionhallinnon tulevia haasteita. Tavoitteena benchmarking -selvityksessä oli määrittää valtionhallinnon mahdolliset kustannussäästöt ja tehokkuusparannukset. (Valtiokonttori 2004.)

Selvityksessä havaittiin, että valtionhallinnon nykytilan haasteita ovat muun muassa henkilöstön eläköityminen, mikä aiheuttaa suurta osaamiskatoa. Haasteen aiheuttaa myös valtionhal-

linnon synergian puute ja kiristynyt budjettitalous, mikä aiheuttaa resurssien vähenemisen ja paineen siirtää resursseja tukitehtävien hoitamisesta ydintehtäviin. Valtionhallinnon on pysyttävä parantamaan kustannustehokkuuttaan ja palvelutasoa, jotta haasteisiin ja sen tuomiin muutoksiin kyetään vastaamaan. Parhaan mahdollisen teknologian hyödyntäminen on yksi tärkeä tekijä tuottavuuden ja tehokkuuden parantamisessa. (Valtiokonttori 2004.)

Palvelukeskusmallin nähtiin tarjoavan valtionhallinnolle mahdollisuuden vastata suurten ikäluokkien tuomalle haasteelle, sillä palvelukeskuksen avulla voidaan parantaa prosessien tuottavuutta ja toiminnan tehostumista. Lisäksi palvelukeskus tarjoaisi asiantuntevaa palvelua, sillä talous- ja henkilöstöhallinnon toiminnot olisivat palvelukeskuksen ydintoimintaa, mikä olisi keino vastata eläköitymisen aiheuttamaan osaamiskatoon.

7.2.1 Taloushallint selvitys

Benchmarking - tutkimuksen tarkoituksena oli kartoittaa valtion tilivirastojen taloushallinnon prosessien nykytilaa ja verrata tuloksia benchmarking - organisaatioihin, sillä valtion taloushallinnon yksiköt olivat toimintatavoiltaan hyvin erilaisia. (Kiiskinen, Kananen & Toikka 2003.)

Selvityksessä suoritettu taloushallinnon benchmarking tutkimus tehtiin vuonna 2003 kaikille valtion tilivirastoille kyselylomakkeen avulla, joita oli 117. Vastausprosentti oli 58 prosenttia, mikä on 74 prosenttia kaikkien valtion tilivirastojen henkilömäärästä. Vastanneiden osuus kattaa siis $\frac{3}{4}$ osaa valtion taloushallinnon tehtäväkentästä, joten tehty selvitys on luotettavaa. Kyselylomaketutkimusta täydennettiin vielä 24 haastattelulla, jotka tehtiin 24 tilivirastossa. Tutkimuksessa vertailtiin valtion tilivirastojen taloushallinnon prosessien nykytilaa ja ajankäyttöä benchmarking -organisaatioihin. Benchmarking - organisaatioina oli noin 600 organisaatiota eri maista ja toimialoilta. (Kiiskinen, Kananen & Toikka 2003.)

Kyselylomakkeen ja haastattelujen avulla saatiin kartoitettua keskimääräinen henkilötyövuoden kustannus, joka oli noin 46 000 euroa vuodessa. Siihen sisältyivät henkilöstö-, IT-, yleis- sekä palvelusopimuskustannukset. (Kiiskinen, Kananen & Toikka 2003.)

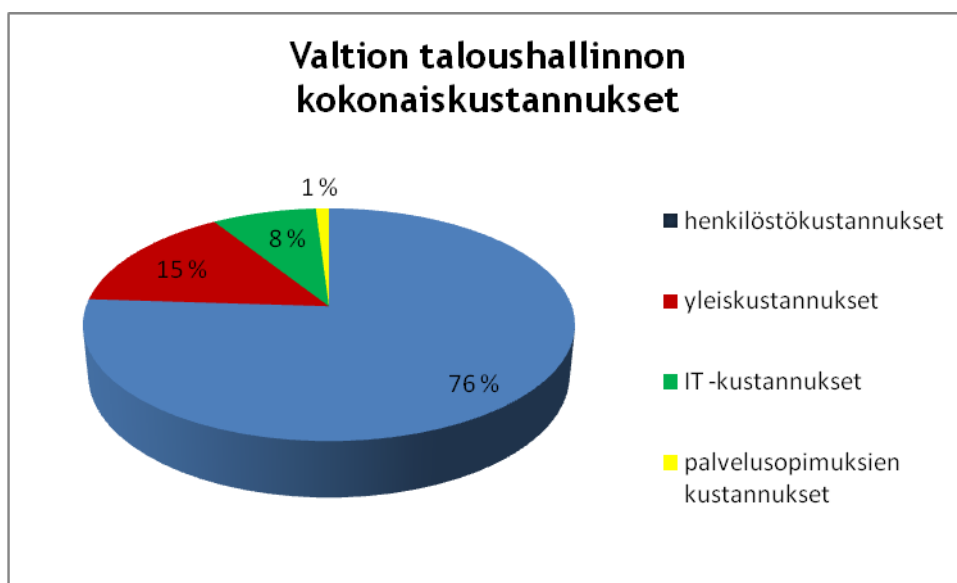
Taloushallinnon prosesseissa tutkittiin muun muassa kirjanpidon prosesseja ja taloushallinnon lisäarvoprosesseja. Valtion tilivirastojen ajankäyttö jakaantui taloushallinnon prosesseihin siten, että 73 prosenttia käytettiin kirjanpidon prosesseihin ja 27 prosenttia taloushallinnon lisäarvoprosesseihin. Benchmarking -organisaatioissa vastaava luku oli kirjanpidon prosesseissa 55 prosenttia ja lisäarvoprosesseissa 45 prosenttia. Tutkimuksen suorittaneen BearingPointin mukaan menestyksekkäät yritykset kohdistavat taloushallinnon resurssit lisäarvoprosesseihin ja ulkoistamalla tai keskittämällä palvelukeskuksiin kirjanpidon prosesseja, jolloin taloushallinnon henkilöstölle jää enemmän aikaa keskittyä ydintoiminnan tukemiseen. Taloushallinnon

kokonaiskustannukset jakaantuvat kirjanpidon prosesseille 66 prosenttia ja lisäarvoprosesseille 34 prosenttia. Tämän vuoksi taloushallinnon henkilöstöresursseja pyritään kohdentamaan enemmän lisäarvoprosesseihin. (Kiiskinen, Kananen & Toikka 2003.)

Tutkimuksen tulosten mukaan valtion taloushallinnon tehtäviä oli hajautettu substanssiyksiköihin eli ydintehtäviä hoitaville yksiköille taloushallintoyksiköiden lisäksi. Taloushallintoyksikössä hoidettiin vain 42 prosenttia taloushallinnon prosesseista. (Kiiskinen, Kananen & Toikka 2003.)

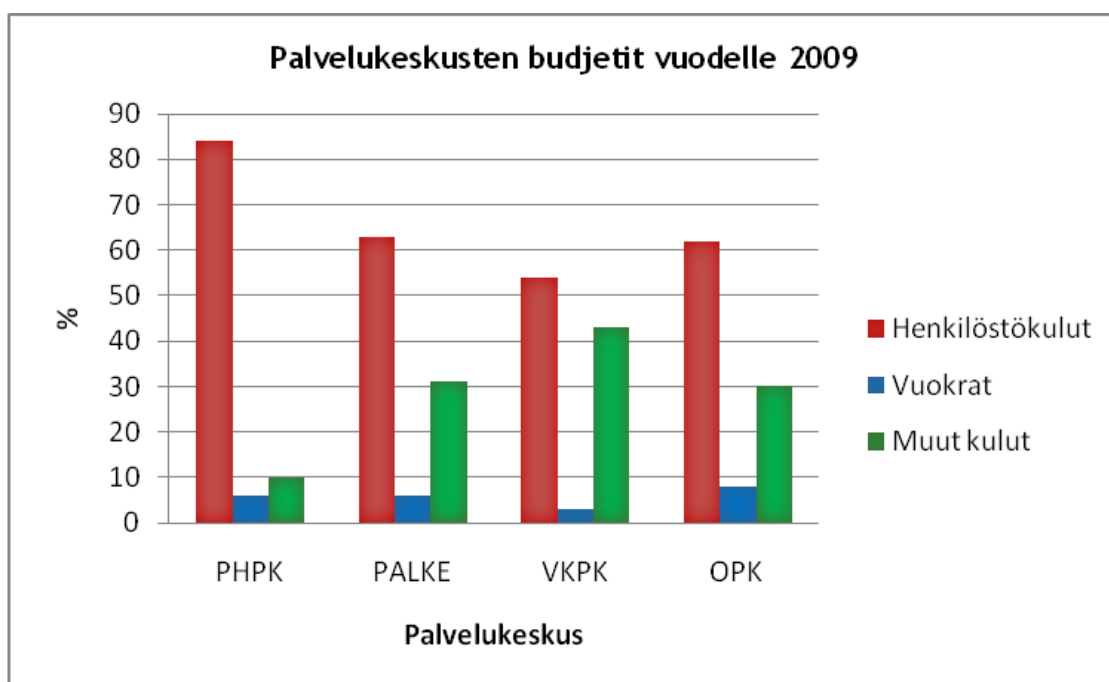
Haastattelun avulla tehdyssä tutkimuksessa selvisi, että taloushallinnon henkilöstön tyytyväisyys osaamiseen vaihteli tilivirastojen välillä. Lisäksi selvisi, että kirjanpidon prosessien laatu on hyvää ja kirjanpitosääntöjen mukaista, mutta laadukkaiden tuotosten aikaansaaminen edellyttää suurta panostusta. Taloushallinnon prosesseissa haastatellut näkivät parantamisen varaa ja heidän mielestään se olisi yksi tärkeimmistä kehityskohteista. Haastateltujen mielestä resurssien vähentämisellä tai uuden järjestelmän käyttöönottamisella ei automaattisesti pystytä saamaan aikaan toiminnan tehostumista, ellei siihen panosteta muuttamalla prosessien rakenteita. (Kiiskinen, Kananen & Toikka 2003.)

Valtion taloushallinnon kokonaiskustannukset jakaantuvat siten, että 76 prosenttia oli henkilöstökustannuksia, 15 prosenttia yleiskustannuksia, 8 prosenttia IT -kustannuksia ja 1 prosentti palvelusopimusten kustannuksia. Taloushallinnon prosessien alhainen tehokkuus on nähtävissä kokonaiskustannusten kustannusjakaumassa, jossa eräs tärkeä syy on manuaalisen työn suuri määrä. (Kiiskinen, Kananen & Toikka 2003.)



Kuva 7: Valtion taloushallinnon kokonaiskustannukset (Valtiovarainministeriö 9/2009.)

Palvelukeskusten kustannus- ja hinnoitteluperusteet ovat palvelukeskusten asiakkaina toimivien virastojen mielestä edelleen epäselviä eivätkä ne ole läpinäkyviä, kuten niiden pitäisi olla. Kustannusrakenteen tulisi olla esitetty selkeästi niin, että selviää mistä ja miten kustannukset ovat muodostuneet ja miten hinnoittelu rakentuu, jotta pystyttäisiin vertailemaan palvelujen hintoja palvelukeskusten välillä ja seuraamaan hinnankehitystä. Kuvasta 8 näkyy selvästi, että palvelukeskusten välillä on huomattavasti eroja henkilökustannusten osuuksissa, joihin vaikuttavat käytettävissä olevien IT -järjestelmistä maksettavat korvaukset. Kustannuksien jyvitys asiakasvirastoille on erilaista palvelukeskusten välillä sekä sisäisen laskennan kustannuserien määrittäminen ja jakaminen asiakasvirastoille ovat aiheuttaneet oman haasteensa palvelukeskuksille. Vuoden 2010 alusta alkaen, kun neljä palvelukeskusta muodostui yhdeksi Valtion palvelukeskukseksi, palvelukeskusten palveluiden hinnoittelu parantuu, kun palvelut pystytään hinnoittelemaan yhteisten perusteiden mukaisesti ja oikeudenmukaisesti. (Valtiovarainministeriö 9/2009.)



Kuva 8: Palvelukeskusten budjetit vuodelle 2009 (Valtiovarainministeriö 9/2009.)

Valtion taloushallinnon prosessien tuottavuus, taloudellisuus ja koko olivat benchmarking -organisaatioihin nähden heikolla tasolla, mikä johtui muun muassa siitä, ettei skaalaetuja hyödynnetä, manuaalisen työn osuus on suuri, kirjanpidon prosessit ja lisäarvoprosessit sisältävät useita tarkastuksia ja päällekkäisiä toimintoja sekä tietotekniikan ja automaation hyödyntäminen oli pientä. IT -kustannusten osuus vain 8 prosenttia valtion taloushallinnon kokonaiskustannuksista. Taloushallinnon työmäärästä keskimäärin 58 prosenttia tehtiin substanssiosastoissa ja vain 42 prosenttia talousyksiköissä. Tutkimuksessa tehdyssä haastattelussa il-

meni, että joissakin tilivirastoissa taloushallinto-organisaatio on yliresursoitu ja samat tehtävät voitaisiin tehdä pienemmällä henkilöstömäärällä. Taloushallinnosta tehdyn selvityksen mukaan, missä vertailtiin prosessien kustannusten suhdetta liikevaihtoon, valtion taloushallinto oli noin neljä kertaa kalliimpi suhteessa organisaation kokoon kuin benchmarking-organisaatioiden. Valtion taloushallinnon kalleus voi johtua muun muassa taloushallintoa sääntelevistä laeista ja säädöksistä, jotka tekevät taloushallinnon toiminnoista pitkiä ja monimutkaisia. (Kiiskinen, Kananen & Toikka 2003.)

Palvelukeskukselle asetetun tavoitetilan saavuttaminen ja kehittämispotentiaalin realisoituminen edellyttää selvityksen mukaan strategisten kehityshankkeiden toteutumista suunnitellussa aikataulussa. Selvityksen mukaan on realistista olettaa, että kustannussäästöt alkavat realisoitua muutaman vuoden viiveellä. Haastateltujen mielestä palvelukeskuksen toiminta tulisi olla markkinasääntöjen mukaista ja palvelut pitäisi hinnoitella markkinaperusteisesti. (Kiiskinen, Kananen & Toikka 2003.)

Selvityksen mukaan joissakin tilivirastoissa palvelukeskusmallia ei koettu hyvänä vaihtoehtona ja mallissa nähtiin riskinä palvelukeskuksen osaamisen puute, jonka vuoksi kustannussäästöt jäisivät saavuttamatta. Tämän takia prosessien rajapinnat asiakasviraston ja palvelukeskuksen välillä pitäisi määritellä tarkasti, jotta virheiltä ja päällekkäiseltä työltä välttyttäisiin. (Kiiskinen, Kananen & Toikka 2003.)

7.2.2 Henkilöstöhallintoselvitys

Henkilöstöhallinnon selvityksessä käytettiin olemassa olevaa tietoa palkkahallinnosta oikeusministeriön, sisäasiainministeriön ja puolustusvoimien tekemässä selvityksessä ja 19 tilivirastolta kyselylomakkeella saatuja tietoja. Tutkimuksessa haastateltiin myös seitsemää eri tiliviraston henkilöstöhallinnon asiantuntijoita. (Kiiskinen, Kananen & Toikka 2004.)

Valtion henkilöstöhallinto on järjestetty eri virastoissa erilaisin tavoin, mutta palkkahallinto on kaikista henkilöstöhallinnon prosesseista yhdenmukaisimmin hoidettu. Tehokkuusanalyysi on ollut mahdollista tehdä vain volyymitietojen perusteella. (Kiiskinen, Kananen & Toikka 2004.)

Palkkahallintoa vertailtiin selvityksessä tarkemmin ja sitä verrattiin kansainväliseen tietokantaan sekä suomalaiseen palvelukeskusten vertailuaineistoon. Kansainvälinen tietokanta sisältää tietoja erikokoisista ja eri alojen organisaatioista 26 eri maasta, jotka sijaitsevat Amerikassa, Euroopassa ja Aasiassa. Suomalainen palvelukeskusaineisto sisältää muun muassa tietoja viiden Suomessa toimivan suuren konsernin taloushallinnon ja palkkahallinnon palvelukeskuksesta, jotka toimivat eri aloilla. Valtion palkkahallinto on keskimääräistä heikompaa ver-

rattuna suomalaiseen palvelukeskusaineistoon. Vertailtaessa valtion palkkahallinnon tehokkuutta kansainväliseen vertailuaineistoon huomataan, että valtion palkkahallinto on keskimääräistä tehokkaampi. Lisäksi saatiin selville, että palkkahallintoa keskittäneet yritykset olivat hajautettua mallia tehokkaampia. (Kiiskinen, Kananen & Toikka 2004.)

Henkilöstöhallinnon selvityksessä haastatellut kokivat, että rutiinitehtävien tehokkaampi hoitaminen vapauttaisi resursseja lisäarvoa tuottaviin prosesseihin, kuten analysointiin, seurantaan ja ydintoimintojen tukemiseen. Haastateltavien mielestä suurimmat haasteet ja muutos-paineet henkilöstöhallinnolle aiheuttavat henkilöstön eläköityminen, jonka myötä osaaminen nousee merkittäväksi aiheeksi toiminnan jatkuvuuden varmistamisessa. Haastateltavien mielestä henkilöstöhallinnon nykytilan on melko hajautettu, vaikkakin palvelukeskuksia on jo olemassa. Palkkahallinto on kaikista henkilöstöhallinnon prosesseista yhdenmukaisin hoidettu. Henkilöstöhallinnon taloudellisten ja toiminnallisten hyötyjen toteuttaminen edellyttää yhteisiä toimintaprosesseja ja järjestelmiä sekä teknologian hyödyntämistä parhaalla mahdollisella tavalla. (Kiiskinen, Kananen & Toikka 2004.)

Selvityksessä ilmeni, että keskeisimmät ja merkittävimmät toiminnalliset hyödyt saavutetaan yksinkertaistamalla ja selkeyttämällä säädös-, ohje- ja sopimustekstejä. Lisäksi prosessien kehittämisellä, osaamisen hallinnalla ja tietotekniikan avulla voidaan saavuttaa merkittäviä toiminnallisia hyötyjä. (Kiiskinen, Kananen & Toikka 2004.)

Haastateltavien mielestä palvelukeskusmallin suurimmat riskit ja haitat saattavat syntyä muun muassa siitä, ettei yhteistyö palvelukeskuksen kanssa toimi sekä prosessit voivat muodostua liian jäykiksi ja sitoviksi. Hyötyinä kuitenkin koettiin, että palvelukeskusmallin avulla asiantuntemusta ja osaamista voidaan keskittää sekä syventää, yhdenmukaistaminen lisääntyy, mittakaavaetuja saavutetaan ja päällekkäiset työtehtävät poistuvat. (Kiiskinen, Kananen & Toikka 2004.)

Selvityksessä kuitenkin ilmeni, että palvelukeskuksien korkeat kustannukset asiakasvirastolle tai asiakasvirastojen kustannusten nousu, voi olla seurausta monimutkaisesta tai työläästä tietojen hallinnasta, päällekkäisestä työstä tai prosessien alhaisesta tuottavuudesta, mihin vaikuttavat manuaalinen työ ja virheiden määrä työssä. Tilastokeskuksen kustannusten nousu on voinut johtua juuri tästä. (Kiiskinen, Kananen & Toikka 2004.)

7.2.3 Kustannusanalyysseja ja muita selvityksiä - BearingPointin kokemuksia

Vuonna 2003 tehdyn BearingPointin toteuttaman selvityksen mukaan palvelukeskuksesta saatavia hyötyjä ovat muun muassa käyttökustannusten ja investointikustannusten merkittävä

pieneneminen verrattuna hajautettuun malliin. Palveluprosessit ovat tehokkaampia ja korkealaatuisempia sekä tietojärjestelmät yhtenäiset. (Valtiokonttori 2004.)

Vuonna 2001 tutkittiin palvelukeskuksia ja sitä kautta saavutettavia kustannushyötyjä. Palvelukeskuksen avulla saavutettiin noin 35 prosentilla tutkimukseen osallistuneilla organisaatioilla kustannussäästöjä, jotka olivat 10 -20 prosenttia. Reilu 25 prosentilla tutkimukseen osallistuneista organisaatioista kustannushyödyt jäivät alla 10 prosenttiin. 25 prosentilla kustannushyödyt olivat jopa 20-30 prosenttia. Lisäksi palvelukeskusmallin avulla saataisiin aikaan myös toiminnallisia hyötyjä muun muassa korkealuokkaiset standardipalvelut kaikille virastoille samaan hintaan ja joustavuus muutostilanteissa. (Valtiokonttori 2004.)

Kustannussäästöt syntyivät kolmen kehittämisalueen kautta. 50 prosenttia kustannussäästöistä syntyi vähentämällä toimipaikkojen lukumäärää, virtaviivaistamalla organisaatiota tai kohdentamalla henkilöstöresursseja uudelleen. 25 prosenttia kustannussäästöistä syntyi yhdenmukaistamalla toimintatapoja. 25 prosenttia kustannussäästöistä syntyi toimintojen uudelleen suunnittelusta, automatisoinnin, tietojärjestelmien ja teknologian avulla. Tyypilliset kustannussäästöt syntyvät henkilöstökustannuksista 20-40 prosenttia, tietojärjestelmäkustannuksista 10-60 prosenttia, sopimuspalveluista 10-30 prosenttia ja yleiskustannuksista 20-40 prosenttia. (Valtiokonttori 2004.)

7.3 Hallinnollisten tukipalvelujen kehittäminen - Accenturen kokemuksia

Accenturella on paljon kokemuksia tukipalveluiden kehittämisestä 1990-luvulta ja 2000-luvun alusta. Accenturen kokemuksia kustannushyötyanalyysien vertailussa on hyödynnetty palvelukeskuksessa ja lisäksi on tehty selvitys kuuden hankkeen tutkimustuloksista, joista viisi on ulkomailla julkisella sektorilla toimivia organisaatioita ja yksi on ulkomailla yksityisellä sektorilla toimiva organisaatio. Selvityksen mukaan tukipalveluiden toimitapojen ja prosessien yhtenäistäminen on merkittävä osa toiminnan tehostamista sekä kustannusten ja laadun parantamista, jotka saavutetaan yhtenäistämällä toimintatapoja, yhteisillä tietojärjestelmillä ja hyödyntämällä palvelukeskusmallia. Accenturen kokemuksen mukaan näillä toimintatapojen uudistuksilla saavutetaan 22-55 prosentin säästöpotentiaali verrattuna hajautettuun toimintamalliin. Taloushallinnon palvelukeskuksien kirjanpidon prosessien kustannussäästöt ovat noin 55 prosenttia ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksien kustannussäästöt noin 35 prosenttia, joista henkilökustannukset ovat merkittävän ja tärkein kustannussäästöjen lähde. Lisäksi henkilöstön eläköitymistä on Accenturen tekemän selvityksen mukaan pystytty hyödyntämään julkisen sektorin kehittämishankkeissa hyvin. (Valtiokonttori 2004.)

7.4 Kieku-loppuraportti

Kieku oli valtiovarainministeriön asettama ja Valtiokonttorin vetämä tuottavuusohjelmaa tukeva kehittämisohjelma, jonka toteutusvaihe oli vuosina 2005-2008. Ohjelma käynnistettiin tukemaan valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukyvyyn, laadunvarmistuksen ja tuottavuuden parantamisesta. Kieku-ohjelman tavoitteena oli luoda edellytykset valtion talous- ja henkilöstöhallinnoille, joissa tuottavuus paransi viidessä vuodessa noin 40 prosenttia. Kuten myös valtion talousarvioehdotuksessa mainitaan, valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusten tukitoimintojen tavoitteeksi on asetettu noin 40 prosentin tuottavuuden parantaminen vuodesta 2005 vuoteen 2009 mennessä ja asiakas- ja työtyytyväisyys pysyisivät vähintään nykyisellä tasolla. (Friman 2009.)

Lisäksi Kieku-ohjelmalle asetettiin kolme strategista tavoitetta: hallinnon palvelukyvyyn ja laadun kehittäminen, toiminnallisen tehokkuuden parantaminen ja henkisten voimavarojen hallinta. Strategisien tavoitteiden toteutumista on mitattu esimerkiksi haastattelujen, kyselyjen, erilaisten mallien, tunnuslukujen ja saatujen tietojen perusteella. Keskeisenä mittarina on kuitenkin ollut henkilötyövuosi. (Friman 2009.)

7.4.1 Hallinnon palvelukyvyyn ja laadun kehittäminen - strateginen tavoite 1:n tulokset

Strategisena tavoitteena oli kehittää yhdenmukaiset tukitoimintojen prosessit sekä tietojärjestelmät ja toimintamallit ja vapauttaa henkilöstöresursseja lisäarvoa tuottaviin tehtäviin sekä hyödyntää tieto- ja viestintäteknologiaa. Lisäksi tavoitteena oli vastata eläköitymisen mukana tuleviin haasteisiin. Valtion palvelukeskukset hyödyntävät yhtenäisiä, yhteisiä ja yhteensopivia järjestelmiä, joiden kautta voidaan saavuttaa tuottavuushyötyjä. Tavoitteena on ollut, että palvelukeskuksien ja virastojen talous- ja henkilöstöhallinnon prosessit olisivat yhtenäiset. Prosesseja ja toimintatapoja on saatu yhtenäisemmäksi ja yhdenmukaisemmaksi yhteisten tietojärjestelmien käyttöönotolla. (Friman 2009.)

Valtion virastoista noin 67,5 prosenttia on palvelukeskuksen asiakkaana vuoden 2008 lopulla, mikä kertoo hyvin sen, että prosesseja on saatu yhtenäisemmäksi ja yhdenmukaisemmaksi. Taloushallinnon palveluista suurin osa tai kokonaan, paitsi käyttöomaisuuskirjanpito, on siirretty palvelukeskuksen hoidettavaksi. Henkilöstöhallinnon palveluista palvelusuhteiden ylläpito, vuosilomatietojen ylläpito, palkanlaskenta ja pääkäyttäjätöiminnot on suuremmaksi osaksi siirretty palvelukeskuksen hoidettavaksi. Tehtyjen kyselyiden perusteella näyttää siltä, ettei virastoissa ole pystytty vapauttamaan henkilöstöä lisäarvoa tuottaviin tehtäviin ja vain 20 prosenttia vastaajista sanoi onnistuneensa siirtämään henkilöstöresursseja lisäarvotehtäviin. (Friman 2009.)

7.4.2 Toiminnallisen tehokkuuden parantaminen - strateginen tavoite 2:n tulokset

Toisena strategisena tavoitteena oli lisätä kustannustehokkuutta yhdenmukaistamalla ja yksinkertaistamalla toiminnan prosesseja, parantamalla tukitoimintojen tuottavuutta hyödyntämällä palvelukeskusmallia ja hyödyntämällä nykyaikaista tieto- ja viestintäteknologiaa. Valtion palkanmaksusta hoidettiin 50 prosenttia ja ostolaskuista 42 prosenttia palvelukeskuksissa. Tämä kertoo hyvin siitä, että toimintoja on saatu yhdenmukaisemmaksi prosessiksi. (Friman 2009.)

Palvelukeskuksen kokonaiskustannusrakenteesta voi huomata, että henkilöstökustannukset ovat suurin kustannuserä 66 prosenttia ja tietojärjestelmäkustannukset ovat 13 prosenttia kokonaiskustannuksista. Muutokset vuodesta 2003 näkyvät selvästi IT- kustannusten osuudessa, josta voi päätellä, että palvelukeskusmallin avulla on pystytty hyödyntämään tieto- ja viestintäteknologiaa paremmin. (Friman 2009.)

Talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusten asiakastyytyväisyyttä on mitattu Kieku-ohjelmassa kyselytutkimuksen avulla vuodesta 2006 lähtien ja viimeiset tiedot asiakastyytyväisyydestä on syksyiltä 2008. Kyselytutkimuksien mukaan asiakastyytyväisyys talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksiin on parantunut selkeästi. Myös työnantajakuva ja työtyytyväisyys ovat parantuneet vuosien aikana. (Friman 2009.)

7.4.2.1 Taloushallinnon tuottavuuskehitys

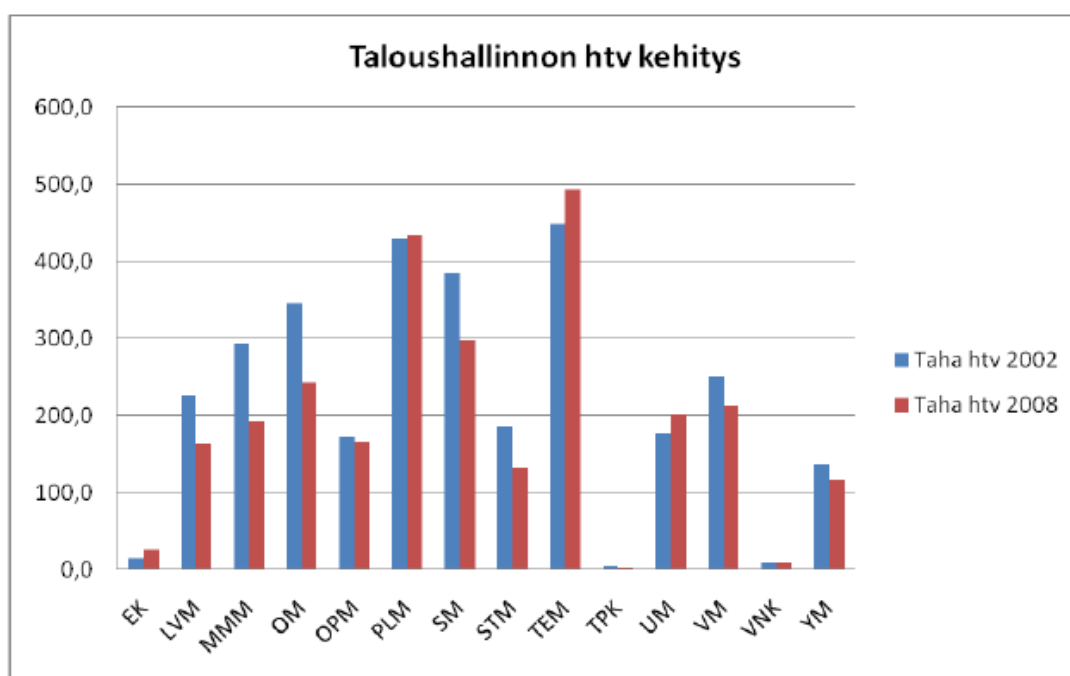
Kieku-ohjelman tuloksia ja tavoitteiden onnistumista on pyritty selvittämään muun muassa niin sanotulla htv-kyselyn tuloksilla, prosessi- ja palvelukeskusasiakkuuskyselyllä, palvelukeskusten toiminnan tunnusluvuilla ja erilaisten valtionhallinnon raporttien avulla. (Friman 2009.)

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon henkilötyövuosien nykytilan selvittämiseksi valtionhallinnon virastoille ja palvelukeskuksille lähetettiin kysely talous- ja henkilöstöhallinnon prosesseihin käytetyistä henkilötyövuosista syys-lokakuussa 2008. Kyselyssä pyrittiin pitämään vertailtavuus vuonna 2003 ja 2004 tehtyihin talous- ja henkilöstöhallintotietoihin sekä hallinnonalalla toteutettuihin kustannus-hyötyanalyysiin. Selvityksessä tarkastelun kohteena on ollut talous- ja henkilöstöhallinnon kokonaisuus, eikä vain palvelukeskuksiin liittyvät tehtävät. BearingPointin talous- ja henkilöstöhallintotietojen mukaan pitää ottaa huomioon kuitenkin, että niissä kaikki valtion viisi talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusta ovat olleet mukana, kun vastaavasti syksyllä 2008 tehdystä Kieku-ohjelman henkilötyövuosiin kohdistuneesta kyselyssä yliopiston palvelukeskusta ei ollut mukana. Taloushallinnossa on saavutettu parempi

vertailtavuus, sillä kyselyn prosessi on sisältänyt samoja asioita kuin henkilöstöhallinnon osalta. (Friman 2009.)

Loppuraportista selviää, että tuottavuuden parannusta on tapahtunut, vaikkakin eriasteista eri hallinnonaloilla. Niillä aloilla, joissa taloushallinnon tehtävät ovat olleet jo pidempää palvelukeskuksen hoidettavana, on tuottavuusparannus toteutunut paremmin, kuin vastaavasti niissä virastoissa, joiden taloushallinnon tehtävät ovat vasta lähiaikoina siirtyneet palvelukeskuksen hoidettavaksi. Taloushallinto-toimintotasolla kokonaistuottavuus näyttäisi parantuneen noin 13 prosentti, mikä on noin 400 henkilötyövuotta. (Friman 2009.)

Taloushallinnon toimintojen tuottavuuskehitys hallinnonaloittain:



Kuva 9: Taloushallinnon toimintojen tuottavuuskehitys hallinnonaloittain (Friman 2009.)

Taloushallinnon henkilöstön työaika on lisääntynyt lisäarvoa tuottaviin prosesseihin, vuonna 2003 käytettiin aikaa lisäarvoprosesseihin 28 prosenttia ja vuonna 2008 käytettiin 33 prosenttia. Taloushallinnon resurssit kohdistuvat nyt paremmin ydintoiminnan tukemiseen, vaikkakin edelleen resursseja kohdistuu paljon kirjanpidon prosesseihin eli muun muassa osto- ja myyntireskontraan. (Friman 2009.)

7.4.2.2 Henkilöstöhallinnon tuottavuuskehitys

Henkilöstöhallinnon tuloksien vertailtavuus vuoden 2004 ei anna niin luotettavia tuloksia kuin taloushallinnossa, sillä kyselyssä on käytetty eri prosesseja ja prosessien sisällöt on määritelty eri tavoin. Vain palkkahallinto antaa riittävän hyvän kuvan vertailtavuudesta. Yli 50 prosenttia henkilöstöhallinnon työajasta kohdistuu operatiivisiin tehtäviin ja noin 40 prosenttia lisäarvoa tuottaviin tehtäviin. Henkilöstöhallinnon palkan- ja palkkiolaskentaan käytetty työaika näyttää laskeneen noin 29 prosenttia eli noin 121 henkilötyövuotta. Palkkahallinto on henkilöstöhallintotehtävien kokonaistyöajasta noin 16 prosenttia, eikä suhdeluku vuosien 2004 ja 2008 välillä ole muuttunut. (Friman 2009.)



Kuva 10: Palkan- ja palkkionlaskennan htv kehitys (Friman 2009.)

7.4.3 Henkisten voimavarojen hallinta - strateginen tavoite 3:n tulokset

Kolmantena strategisena tavoitteena oli parantaa valtion työnantajakuva, ylläpitää osaava ja motivoitunut organisaatio sekä tuottaa johtamista tukevia lisäarvopalveluja. Talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävien siirtäminen palvelukeskuksien hoidettavaksi on mahdollistanut virastoille talous- ja henkilöstöhallinnon henkilöstön keskittymisen enemmän lisäarvoa tuottaviin tehtäviin. Osaamisen kehittäminen on ollut eräs merkittävä keino varautua eläköitymiseen liittyviin haasteisiin, sillä eläköityminen aiheuttaa suurta osaamiskatoa valtionhallinnossa. Tehdyissä työilmapiirikyselyissä valtion henkilöstö pitää työympäristöään ja ilmapiiriä kannustavana sekä tulokset ovat parantuneet koko ajan. (Friman 2009.)

7.4.4 PricewaterhouseCoopersin näkemys tuloksista ja hyödyistä

PricewaterhouseCoopers toimi Kieku-ohjelman ulkoisena laadunvarmistajana ja yritys toteutti syksyllä 2008 loppuarvioinnin, jossa analysoitiin Kieku-ohjelman saatuja muutoksia ja tuloksia. Loppuarviointi toteutettiin haastattelujen ja kyselyjen avulla, jotka tehtiin valtionhallinnon edustajille ja virastoille. Loppuarvioinnin mukaan Kieku-ohjelman tavoitteet ja toimenpiteet ovat tukeneet valtion tuottavuusohjelmaa. Kieku-ohjelma on saattanut alulle tukipalvelujen rakenneuudistuksia osalta ja tukenut talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävien siirtämistä palvelukeskuksien hoidettavaksi. Loppuarvioinnin mukaan mitattavien hyötyjen toteutuminen on toistaiseksi ollut vähäistä ja valtion virastojen talous- ja henkilöstöhallinnon resurssien uudelleen kohdentaminen on jäänyt puutteelliseksi eikä siten vapautuneita resursseja ole pystytty kohdentamaan lisäarvoa tuottaviin tehtäviin. Virastoista siirtyy usein vain osa talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävistä, ja jos työtehtäviä ei organisoida uudestaan, voi olla että henkilötövuodet eivät vähene tavoitteiden mukaan. Sen vuoksi on tärkeää, että työtehtävät organisoidaan uudelleen. (Friman 2009.)

BearingPointin teettämä talous- ja henkilöstöhallintaselvitysten perusteella voidaan todeta, että valtion talous- ja henkilöstöhallinto olivat hajanaisia, epäyhtenäisesti järjestetty ja sisälsivät runsaasti manuaalisesti tehtäviä vaiheita. Toimintatapojen ja järjestelmien yhtenäistämällä, palvelukeskusmallin hyödyntämisellä, automatisoinnin lisäämisellä ja henkilöstöresurssien uudelleen kohdentamisella nähtiin mahdollisuus parantaa valtion tuottavuuskehitystä. Epäselvyyttä on kuitenkin aiheuttanut ohjaus, joka on tapahtunut pääosin säädösten ja määräysten avulla. (Friman 2009.)

7.4.5 Johtopäätökset Kieku-ohjelman tuloksista

Kieku-ohjelmalla oli siis tarkoitus luoda edellytykset talous- ja henkilöstöhallinnon 40 prosentin tuottavuuden parantumisella viidessä vuodessa, hallinnon palvelukyvyyn ja laadun parantumiselle sekä sille, että asiakas- ja työtyytyväisyys olisivat nykyistä parempia talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävissä. Palvelukeskushankkeelle asetettuja tuottavuustavoitteita ei saavutettu viidessä vuodessa. Tuottavuusparannusta kuitenkin haetaan vielä jatkuvilla hankkeilla, kuten Kieku-tietojärjestelmähankkeella. Loppuraportissa mainitaan, että valtion virastoilla on vastuu talous- ja henkilöstöhallinnon toimintojen tuottavuuskehityksen parantamisesta ja että tavoitteiden saavuttaminen edellyttää sitoutumista, muutoksen suunnitelmallista johtamista ja uudelleen järjestelyjä henkilöstöresurssien osalta. Virastot, jotka ovat aloittaneet edellyttämät hankkeen edellyttämät muutokset, ovat päässeet lähelle tavoiteltavia tuottavuusparannuksia, sillä toimenpiteiden viivytely viivästyttää myös tavoiteltuja tuottavuushyötyjen saavuttamista. Kun tarkastellaan koko tuottavuusohjelman tuloksia, huomataan, että valtionhallinnon työn tuottavuus on parantunut vuodessa vajaan 1 prosentin vuosien

2005-2007 aikana. Valtiovarainministeriön julkistamassa palveluiden laatubarometrissa palveluiden laatu on asiakkaiden mielestä pysynyt entisellä hyvällä tasolla. Lisäksi työelämän laatu on pysynyt hyvällä tasolla. Ihmisten siirtymistä eläkkeelle on myöhentynyt, mikä on auttanut eläköitymiseen liittyvissä haasteissa. (Friman 2009.)

7.5 Tuottavuusohjelman väliarviointi

Tuottavuusohjelman väliarviointi on valtiovarainministeriön tilaama arviointi tuottavuusohjelmasta. Tuottavuusohjelman väliarvioinnin tavoitteena onkin selvittää, onko ohjelma edennyt suunnitelman mukaisesti, miten sen toteutus on onnistunut ja miten mittari palvelee ohjelman arviointia. Arviointi toteutettiin tammi-huhtikuun 2008 aikana. (PricewaterhouseCoopers Oy 2008.)

Tuottavuusohjelmassa mainitaan, että tuottavuusohjelman taustalla olivat perustelut parantaa tuottavuuden ja työvoimakilpailukyvyyn monipuolista kehittämistä, mutta tosiasiasa tuottavuusohjelman tavoitteeksi on muodostunut mahdollisuudeksi hyödyntämään eläköitymiseen liittyvää tilaisuutta vähentää valtionhallinnon henkilöstöä. Lisäksi siinä mainitaan, että tarpeesta tehostaa valtionhallinnon prosesseja ja ylläpitää palveluiden laatua, ei tuottavuusohjelmaa koeta tuottavuutta parantavana kehittämisohjelmana, vaan se nähdään henkilöstönvähentämisohjelmana. (PricewaterhouseCoopers Oy 2008.)

Tuottavuusohjelman väliarvioinnissa mainitaan useassa kohtaan henkilötyövuosimittari sekä sen näkyvyys ja tärkeä merkitys tuottavuusohjelmassa. Henkilötyövuosimittaria on kritisoitu muun muassa siitä, ettei se mittaa työn tuottavuutta sen perimmäiseltään tarkoitukseltaan, kun samat työt tehdään vähemmällä henkilöstöllä, mutta se ei kerro mitään suoritteiden laadusta tai määrästä. Valtiovarainministeriö onkin todennut, että työn tuottavuus on eri käsite kuin pelkkä henkilölukumäärä sekä tuottavuuden käsitteessä, ja mittaamisessa on noudatettu Tilastokeskuksen mittausmenetelmiä ja käsitteitä, jotka perustuvat Eurostatin suorituksiin. Toisaalta henkilötyövuosimittaria on perusteltu sillä, että tuottavuusohjelmassa tarvitaan yksiselitteinen ja yksinkertainen mittari, tosin tuottavuushyödyt realisoituvat vasta vähitellen eläköitymisen tahdissa ja tämä ei vastaa hyötyjen toteutumisaikataulua. Väliarvioinnin mukaan tuottavuushyötyjen mittaaminen ja seuraaminen on koettu vaikeaksi ja haasteelliseksi, sillä päällekkäistä työtä on ollut paljon. Lisäksi väliarvioinnissa mainitaan, että henkilötyövuositavoitteiden lisäksi muiden tuottavuushyötyjen saavuttamista ei seurata. Jotta tuottavuutta voidaan kehittää, sitä on myös kyettävä mittaamaan, sillä muuten sen kehitystä ei voida seurata. Väliarvioinnissa mainitaan myös, ettei palvelukeskuksissa ole tuottavuuden mittareita käytössä, jolloin valtion virastoilla ei ole käsitystä palvelukeskusten tehokkuudesta. Tuottavuutta tulisiikin mitata useammalla mittarilla kuin vain henkilötyövuoden avulla. Henkilötyövuosimittarin ongelmana on se, että sen pelätään vähentävän henkilöstöä valtion

virastoissa vaikka työn tuottavuus ei parane, jolloin palveluiden laatu voi kärsiä ja suoritteiden määrä laskea. (Valtiovarainministeriö 2008; PricewaterhouseCoopers Oy 2008.)

Henkilötyövuosivähennystavoitteiden saavuttaminen on koettu vaikeaksi hallinnonaloilla, joilla tuottavuuden hyödyt ovat toteutuneet ennakoitua hitaammin ja pienempinä. Lisäksi palvelukeskusmallin haasteena on se, että tuottavuustavoitteita ei välttämättä saavuteta lyhyellä tähtäimellä ja tuottavuuskehitys voi olla jopa negatiivinen kustannusten noustessa. Syy kustannusten nousuun voi olla esimerkiksi se, että virastoihin on jäänyt yliesursointia tai henkilöstön siirtyminen lisäarvoa tuottaviin tehtäviin ei ole vielä tapahtunut ja tämän takia tuottavuushyödyt realisoituvat hitaammin. Tuottavuushyötyjen realisoituminen talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskushankkeesta on ollut haasteellista virastoissa ja eräs syy siihen on, ettei virastoissa olla tehty tarvittavia uudelleen järjestelyjä ja vaadittavia muutoksia. Tuottavuushyödyt voivat olla myös lyhyellä aikavälillä negatiivisia ja kustannukset voivat nousta. (PricewaterhouseCoopers Oy 2008.)

Myös palvelukeskusten kustannus- ja hinnoitteluperusteet ovat saaneet kritiikkiä, sillä ne on koettu epäselviksi ja tämän takia usealla hallinnonalalla kustannukset ovat nousseet ja palvelukeskusmalli on muodostunut kalliimmaksi kuin talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävien hoitaminen itse virastossa. (PricewaterhouseCoopers Oy 2008.)

Vaikkakin tuottavuusohjelman tavoitteet toteutuisivat henkilötyövuositavoitteen mukaan, ei se kuitenkaan takaa valtionhallinnon kokonaistuottavuuden paranemista. Työn tuottavuutta parantamista onkin perusteltu sillä, että sama työ pystyttäisiin hoitamaan aikaisempaa vähemmällä henkilöstömäärällä, jolloin saataisiin hyödynnettyä eläköitymiseen liittyvää henkilöstön vähentämistä, mikä jäisi muuten hyödyntämättä. Väliarvioinnissa mainitaan lisäksi, ettei ensimmäisen vaiheen henkilötyövuositavoitteiden saavuttaminen vaadi hallinnonaloilta suuria toimintamallin muutoksia. Valtioministeriö on koonnut väliarvioinnissa keskeisiksi aiheiksi nousseisiin asioihin selvityksen, jossa he ottavat kantaa tuottavuusohjelmaan kohdistuneeseen kritiikkiin, kuten tuottavuuden mittaamiseen. (PricewaterhouseCoopers Oy 2008.)

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusmallin avulla on arvioitu valtion virastojen saavuttavan vähintään 15-20 prosentin tuottavuusparannukset sekä yhteisen talous- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmien odotetaan tuovan 20 prosentin tuottavuushyödyn. Mielestäni valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksella on mahdollisuus saavuttaa tuottavuustavoitteet niin, että ne näkyisivät jokaisessa valtion virastossa. Tämä ei kuitenkaan tapahdu lyhyellä tähtäimellä, vaan tuottavuushyötyjen näkymiseen menee vuosia. Kuten tuottavuusohjelman väliarvioinnissa mainitaan, tuottavuutta haetaan työn tuottavuuden avulla, jossa samat tehtävät hoidetaan vähemmällä henkilöstömäärällä. Näin ollen, jos palvelukeskuksen asiakasvirasto on pystynyt vähentämään kaksi henkilöstötyövuotta, niin vastaavasti

virasto ostaisi palvelukeskukselta ostopalveluna vain yhden henkilötövuoden verran. Näin valtion talous- ja henkilöstöhallinnon työn tuottavuus kasvaisi. Tilastokeskuksen tapauksessa palvelukeskukselta ostetaan enemmän henkilötövuosissa mitaten palveluita, mitä Tilastokeskus on pystynyt vähentämään. Tuottavuusparannusta ei siis ole näkyvillä Tilastokeskuksen toiminnassa. Kustannussäästöjäkään ei synny, jos palvelukeskuksen palveluiden kustannukset ovat huomattavasti kalliimpia kuin samojen tehtävien tekeminen asiakasvirastossa hoidettuna. Toisaalta palvelukeskusmalli on keino vastata eläköitymisen tuomiin haasteisiin, kuten osaamiskatoon. (PricewaterhouseCoopers Oy 2008.)

8 Johtopäätökset

Tämän opinnäytetyön tavoitteena oli tarkastella talousarvioehdotuksessa palvelukeskushankkeelle vuodelle 2006 asetetun 40 prosentin tuottavuusparannuksen saavuttamista. Lisäksi valtion virastojen siirtyminen palvelukeskusmalliin on arvioitu tehostavan valtion talous- ja henkilöstöhallintoa 15-20 prosenttia henkilötövuosissa mitaten. Työni tavoitteena oli tutkia, saavutetaanko valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksella tuottavuushyötyjä ja kustannussäästöjä Tilastokeskuksessa, käyttäen apukysymyksinä, onko tuottavuushyötyjä ja kustannussäästöjä saavutettu vuosina 2006-2009, millaiselta seuraavat tulevat vuoden laskelmien perusteella näyttää sekä verrata sitä, kumpi on kannattavampaa kustannusten valossa: tuottaa palvelut palvelukeskuksessa vai hoitaa itse kyseiset tehtävät Tilastokeskuksessa.

Palvelukeskushankkeella on ollut 40 prosentin tuottavuusparannuksen ja -tavoitteen ohella myös vastata eläköitymisen tuomiin haasteisiin, kuten osaamiskatoon, sillä henkilöstön eläköitymisen yhteydessä lähtee myös huomattavasti osaamista valtionhallinnosta. Palvelukeskuksien avulla on pystytty turvaamaan ja vastaamaan eläköitymiseen liittyviin haasteisiin ja sen avulla tullaan saavuttamaan synergia etuja, kun toiminta saadaan toimimaan yhteisten, yhteensopivien ja yhtenäisten toimintojen avulla. Palvelukeskusmallin tarkoituksena on keskitää talous- ja henkilöstöpalveluja yhteen paikkaan, jotta voitaisiin vapauttaa henkilöstöresursseja ja kohdentaa vapautuvat resurssit paremmalla tavalla ja näin tehostaa tuottavuutta. Suurten ikäluokkien eläköitymistä voitaisiin käyttää hyväksi rakenteellisilla muutoksilla, jolloin toimintoja keskitettäisiin palvelukeskuksiin.

Vuosien 2006-2009 aikana, jolloin Tilastokeskus on ollut Valtiokonttorin palvelukeskuksen asiakkaana, ei kustannussäästöjä ole saavutettu, vaikka Tilastokeskuksessa on tehty tuottavuusohjelman mukaisia toimenpiteitä. Valtiokonttorin palvelukeskuksen merkitys pitäisi näkyä Tilastokeskuksen talous- ja henkilöstöhallinnon kustannusten ja henkilötövuosien vähenemisenä. Kustannukset ovat olleet pienessä noususuhdanteessa, vaikkakin palkkamenot ovat pienentyneet. Kustannusten nousu johtuu siis muista menoista, kuin palkkamenoista. Kuitenkin talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävät palvelukeskuksessa hoidettuna ovat kalliimpia kuin

Tilastokeskuksessa hoidettuna, vaikka otettaisiin huomioon siirtymä ja sen vaikutus kustannuksiin. Lisäksi tuotettujen palveluiden laadun tulisi pysyä vähintään samalla tasolla kuin ennen, kun palvelukeskukseen siirrettiin Tilastokeskuksesta toimintoja ja prosesseja. Seuraavien tulevien vuosien kustannukset näyttäivät laskelmien perusteella yhä siltä, että on kalliimpaa tuottaa talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviä palvelukeskuksessa. Tilastokeskuksen kannattaakin miettiä, olisiko kannattavampaa tuottaa toiminnot itse kuin ostaa ne palveluina palvelukeskukselta, tosin tämä ei kyllä ole mahdollista, sillä vaihtoehtoa tuottaa toiminnot itse Tilastokeskuksessa ei ole, koska valtion virastojen oli siirryttävä käyttämään palvelukeskuksen palveluita. Kuitenkin pitää ottaa huomioon ja muistaa se, että palvelukeskuksen toiminta on vielä alku metreillä ja palveluiden hinnoittelussa on mukana vielä paljon erilaisia kehittämiskustannuksia ja muita sellaisia kustannuksia, mitkä ajan kuluessa pienenevät huomattavasti. Pitkällä aikavälillä katsottuna kustannukset tulevat laskemaan, jolloin myös palveluiden hinnatkin tulevat pienentymään. Kun hinnat tulevat vastaamaan itse palveluista aiheutuvia kustannuksia, voi palvelukeskuksen toiminnasta syntyä kustannussäästöjä.

Tilastokeskuksen korkeat kustannukset voi olla seurausta siitä, että palvelukeskukseen siirretyt toiminnot ole riittävän suuria volyymimääriltään, jolloin yksikköhinnat ovat korkeita. Toinen mahdollinen syy voi olla siirtymävaiheeseen liittyvät kustannukset, jotka voivat aiheuttaa päällekkäisiä kustannuksia, kun varaudutaan töiden hoitamiseen sekä Tilastokeskuksessa että palvelukeskuksessa, vaikkakin palvelukeskuksen palvelut ovat vasta siirtymävaiheen jälkeen asiakasvirastoille maksullisia. Kustannusten nousuun mahdollisesti vaikuttaa myös se, että Tilastokeskuksesta siirtyi palvelukeskukseen kolmessa eri vaiheessa toimintoja.

Tilastokeskuksen mukaan ongelmana ei ole ollut tuottavuusohjelman asettamat henkilötövuositavoitteet ja henkilötövuosikehyys, vaan määrärahojen niukkuus, jolloin palkkarahat eivät riitä sallittuihin henkilötövuosikehyksiin. Tuottavuusohjelman väliarvioinnissa mainitaan, että henkilötövuositavoitteiden suhteessa pienentyvät toimeenpanomäärärahat estävät kustannusten yli käytön virastoissa eli toiminta sopeutetaan pienempiin toimeenpanomäärärahoihin. Tästä päätellen Tilastokeskuksessa on liian paljon henkilöstöresursseja siihen nähden mihin määrärahat riittävät. Tämä johtuu osaltaan, siitä miten palvelukeskuksen palvelu on koettu Tilastokeskuksen taloushallinnossa. Palvelukeskuksen taloushallintopalvelut on Tilastokeskuksessa koettu haasteellisena, sillä ongelmana on ollut päällekkäinen työ ja palveluiden laatu, mikä johtuu muun muassa töiden varmistamisesta, tarkastamisesta ja korjaamisesta. Toisaalta henkilöstöhallinto on kokenut palvelukeskuksen palvelun erinomaiseksi.

Palvelukeskusmallille on muodostunut monia kustannustason haasteita. Palvelukeskuksen olisi oltava ja osoittauduttava olemaan asiakasvirastoille kustannustehokas vaihtoehto sille, että toiminnot suoritettaisiin asiakasvirastossa itse. Eräitä syitä siihen, miksi kustannukset ovat nousseet Tilastokeskuksessa, on se, että Tilastokeskus ostaa palvelukeskukselta enemmän

talous- ja henkilöstöhallinnon palveluita henkilötyövuosissa mitaten, kuin mitä Tilastokeskus on onnistunut itse vähentämään talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävistä. Sen vuoksi, kustannukset ovat kalliimmat palvelukeskuksessa hoidettuna, kuin Tilastokeskuksessa itse hoidettuna. Toinen merkittävä syy kustannusten nousuun taloushallinnon osalta on ollut se, että Tilastokeskuksen taloushallinnon tehtävissä ongelmina on koettu päällekkäinen työ ja palvelukeskuksen palvelun laatu sekä osaamisen puute, jonka takia kustannussäästöt voivat myös jäädä saavuttamatta. BearingPointin tekemän talous- ja henkilöstöhallintoselvityksessä ilmeni, että palvelukeskuksien korkeat kustannukset asiakasvirastolle tai asiakasvirastojen kustannusten nousu, voi olla seurausta monimutkaisesta tai työläästä tietojen hallinnasta, päällekkäisestä työstä tai prosessien alhaisesta tuottavuudesta, mihin vaikuttavat manuaalinen työ ja virheiden määrä työssä. Myös palvelukeskuksen hinnoittelu vaikuttaa kustannus nousuun siltä osin, kuin valtion virastoilla ei ole ollut mahdollisuutta palveluiden kilpailuttamiseen, sillä valtion palvelukeskus toimii niin sanotussa monopoliasemassa, eivätkä virastot sen takia voi hankkia palveluita yksityiseltä sektorilta. Osaltaan taloushallinnon kustannusten nousuun vaikuttaa myös se, että palvelukeskukseen siirrettävät taloushallinnon tehtävät ovat huomattavasti hajanaisemmat kuin henkilöstöhallinnosta siirretyt tehtävät. (Kiiskinen, Kananen & Toikka 2004.)

Kun valtion tuottavuusohjelman mittari on henkilötyövuosi, perustuu keskimääräinen htv-aikataulu keskimääräiseen eläköitymisvauhtiin. Tämä on asettanut Tilastokeskuksella myös haasteensa, sillä tuottavuushyödyt tulevat ilmi vasta eläköitymisvauhdin mukana, jolloin tuottavuushyödyt voivat toteutua ennakoitua hitaampaa ja olla arvioitua pienempiä. Tuottavuuskehitys voi olla pitkällä aikajaksolla aluksi jopa negatiivinen. Tilastokeskuksen toiminta- ja taloussuunnitelmissa todetaan, että Tilastokeskuksen toimintaan luo epävarmuutta henkilöstön eläköitymisvauhti. Tilastokeskus on kuitenkin onnistunut nostamaan henkilöpoliittisin toimin henkilöstön keskimääräistä eläkkeellesiirtymisikää, mikä omalta osaltaan viivästyttää tuottavuushyötyjen ilmenemisen. Kuten BearingPointin tekemän talous- ja henkilöstöhallintoselvityksessä mainitaan, palvelukeskukselle asetetun tavoitetilan saavuttaminen ja kehittämispotentiaalin realisoituminen edellyttää strategisten kehityshankkeiden toteutumista suunnitellussa aikataulussa. Lisäksi selvityksessä vielä mainitaan, että on realistista olettaa, että kustannussäästöt alkavat realisoitua muutaman vuoden viiveellä. Haastateltujen mielestä resurssien vähentämisellä tai uuden järjestelmän käyttöönottamisella ei automaattisesti pystytä saamaan aikaan toiminnan tehostumista, ellei siihen panosteta muuttamalla prosessien rakenteita. (Kiiskinen, Kananen & Toikka 2003.)

BearingPointin tekemän kyselyn pohjalta laaditusta talous- ja henkilöstöselvityksessä, johon osallistui noin 75 prosenttia valtion taloushallinnon tehtäväkentästä, selvisi, että keskimääräinen henkilötyövuoden kustannus on noin 46 000 euroa, mihin sisältyy henkilöstö-, IT-, yleis- ja palvelusopimuskustannukset. Valtion palvelukeskuksen keskimääräisen yhden henkilötyö-

vuoden kustannus on noin 69 000 euroa, mihin sisältyy myös henkilöstö-, IT-, yleis- ja palvelusopimuskustannukset. Valtion palvelukeskuksen keskimääräisen yhden henkilötyövuoden kustannus on 50 prosenttia kalliimpi kuin keskimääräinen henkilötyövuosi valtion taloushallinnon virastoissa. Palvelukeskuksen on siis osoittauduttava olemaan tehokkaampi muulta osin kuin kustannusten osalta. Tilastokeskuksen kustannuksienkin perusteella palveluiden tuottaminen palvelukeskuksessa on huomattavasti kalliimpaa kuin hoitaa talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävät itse. (Kiiskinen, Kananen & Toikka 2003.)

Valtion taloushallinnon ja palvelukeskuksien kustannusrakennetta vertailtaessa huomaa, että ne ovat hyvin erilaiset. Henkilöstökustannukset ovat valtion taloushallinnon kokonaiskustannuksista 76 prosenttia, kun vastaavasti palvelukeskuksen kustannuksista 62 prosenttia. IT-kustannusten määrä valtion taloushallinnossa on 15 prosenttia, kun palvelukeskuksen kokonaiskustannuksista ne ovat peräti 23 prosenttia, mikä kuvaa hyvin sitä, kuinka paljon palvelukeskuksen toiminnassa hyödynnetään teknologiaa ja tietotekniikkaa. Yleiskustannusten määrä on valtion taloushallinnon kustannuksista 15 prosenttia, kun palvelukeskuksen kustannuksista se on 13 prosenttia. (Kiiskinen, Kananen & Toikka 2003; Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusverkoston kehittämisryhmä 2009.)

BearingPointin kokemusten perusteella palvelukeskuksen avulla on mahdollista saavuttaa kustannushyötyjä. Tehtyjen tutkimuksen mukaan noin 85 prosentilla tutkimukseen osallistuneista organisaatioista on saavutettu palvelukeskuksien avulla kustannushyötyjä. Tyypilliset kustannussäästöt syntyvät henkilöstökustannuksista 20-40 prosenttia, tietojärjestelmäkustannuksista 10-60 prosenttia ja yleiskustannuksista 20-40 prosenttia. (Valtiokonttori 2004.)

PricewaterhouseCoopers toimi Kieku-ohjelman ulkoisena laadunvarmistajana ja yritys toteutti syksyllä 2008 loppuarvioinnin, jossa analysoitiin Kieku-ohjelman saatuja muutoksia ja tuloksia. PricewaterhouseCoopersin mielestä hyötyjen toteutuminen on toistaiseksi ollut vähäistä ja valtion virastojen talous- ja henkilöstöhallinnon resurssien uudelleen kohdentaminen on jäänyt vaillinaiseksi, eikä siten vapautuneita resursseja ole pystytty kohdentamaan lisäarvoa tuottaviin tehtäviin. Virastoista siirtyy usein vain osa talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävistä ja, jos työtehtäviä ei organisoida uudestaan, voi olla että henkilötyövuodet eivät vähene tavoitteiden mukaan. Tilastokeskuksessa ei niinkään ole ollut ongelmana tuottavuusohjelman asettamat henkilötyövuositavoitteet ja henkilötyövuosikehys, vaan määrärahojen niukkuus. Lisäksi Tilastokeskuksessa on pystytty siirtämään henkilöitä lisäarvoa tuottaviin tehtäviin.

Kieku-ohjelman johtopäätöksissä kirjoitetaankin, ettei palvelukeskushankkeelle asetettuja tuottavuustavoitteita saavuteta viidessä vuodessa. Samoja asioita käsitellään myös tuottavuusohjelman väliarvioinnissa, jossa mainitaan, ettei tuottavuustavoitteita välttämättä saavuteta lyhyellä tähtäimellä ja tuottavuuskehitys voi olla jopa negatiivinen kustannusten nous-

tessa, mikä Tilastokeskuksessa on tapahtunut kustannusten noustessa. Kustannusten nousuun vaikuttavat myös palvelukeskuksen kustannus- ja hinnoitteluperusteet, jonka takia kustannukset ovat nousseet valtion virastoissa ja siten muodostunut kalliimmaksi kuin talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävien hoitaminen itse virastossa. Eräs merkittävä syy siihen miksi 40 prosentin tuottavuustavoitteita ei ole saavutettu on se, että sille asetettu aika on ollut liian lyhyt. Tuottavuustavoite asetettiin viidelle vuodelle 2005-2009, mutta ministeriöt ohjasivat oman hallinnonalansa virastot siirtymään palvelukeskuksen asiakkaaksi viimeistään vuonna 2009. Tästä johtuen virastot ovat siirtyneet palvelukeskuksen asiakkaaksi eri aikaan ja osa on siirtynyt vasta vuoden 2009 lopussa. Tilastokeskuksessakin palvelukeskuksen asiakkuus laajentui vuoden 2009 syyskuussa. Tuottavuustavoitteille asetettu aika on siis ollut liian lyhyt, sillä eiväthän tuottavuushyödyt ilmenny hetkessä. (Friman 2009; PricewaterhouseCoopers Oy 2008.)

Kuitenkaan valtion talousarvioehdotuksessa vuodelle 2006 mainitusta 40 prosentin tuottavuusparannuksesta vuoteen 2009 mennessä ei Tilastokeskuksessa ole näkyvissä kustannusten kehityksessä. Tosin tuottavuusohjelman väliarvioinnissa mainitaan, että valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusmallin avulla on arvioitu saavuttavan vähintään 15-20 prosentin tuottavuusparannukset valtion virastoissa henkilötyövuosissa mitaten.

Palvelukeskushankkeelle on asetettu 40 prosentin tuottavuusparannus, josta 15-20 prosenttia muodostuisi palvelukeskusmallin avulla ja 20 prosenttia yhteisten tietojärjestelmien avulla. Tilastokeskus on pystynyt vähentämään talous- ja henkilöstöhallinnosta, jos lähivuosien odotettavissa olevat henkilötyövuosivähennykset ja yhden henkilön siirtyminen muihin tehtäviin Tilastokeskuksessa otetaan huomioon, noin 5 henkilötyövuotta. Kun lasketaan, paljonko henkilötyövuosia on saatu vähennettyä 2006 vuoden talous- ja henkilöstöhallinnon kokonaishenkilötyövuosista, voidaan todeta, että Tilastokeskuksen talous- ja henkilöstöhallinnon henkilötyövuodet on vähentynyt 17-18 prosenttia. Tuottavuusohjelman väliarvioinnissa mainitaan, että tuottavuusohjelman ja palvelukeskushankkeen tuottavuutta lasketaan työn tuottavuuden avulla, jossa samat tehtävät hoidettaisiin pienemmällä henkilömäärällä eli tässä tapauksessa vähemmällä henkilötyövuosilla. Näin ollen jos oletettaisiin, että Tilastokeskuksessa saadut henkilötyövuosivähennykset hoidettaisiin puolta pienemmällä henkilötyövuosimäärällä palvelukeskuksessa, työn tuottavuus olisi parantunut noin 9 prosenttia. Palvelukeskusmallin tarkoituksenahan on tuottaa palvelut tuottavammin, kun osaaminen keskitetään yhteen paikkaan, jossa hyödynnetään asiantuntevaa osaamista, mittakaavaetuja, tieto- ja viestintätekniikkaa, yhteisiä ja yhteensopivia järjestelmiä sekä automatisointia enemmän. Tämän arvion ja oletuksen mukaan olisi saavutettu noin 9 prosentin tuottavuusparannus, vaikkakin kustannukset ovat nousseet.

Tuottavuudella tarkoitettiin valitun ajanjakson tuotoksen ja niiden aikaansaamiseksi käytettyjen panoksen välistä suhdetta eli tuottavuudella mitataan kykyä yhdistää panostekijöitä mahdollisimman tehokkaasti ja hyvän tuotoksen aikaansaamiseksi. Tuottavuusohjelmassa kyseessä on panostehokkuuden lisäämisestä, jossa aikaisempi työ tehdään pienemmällä panosmäärällä kuin ennen. Työn tuottavuutta voidaan kasvattaa ja parantaa teknologian käytöllä, osaamisen kehittämisellä ja rakenteellisilla muutoksilla, jolloin henkilöstöresursseja on mahdollista vähentää, kun pystytään vähentämään tarpeetonta ja päällekkäisiä työtä kehittämällä toimintoja ja prosesseja. Työn tuottavuuden tulisi tapahtua näiden avulla, eikä henkilöstön turhalla vähentämisellä, joka korvataan palvelukeskuksessa. Henkilötyövuoden käyttöä tuottavuusohjelman mittarina on perusteltu sillä, että sama työ voitaisiin tehdä pienemmillä henkilöresursseilla, jolloin työn tuottavuus kasvaisi. Henkilötyövuosi-mittari ei perimmäiseltään tarkoitukseltaan mittaa työn tuottavuutta ollenkaan.

Tilastokeskuksesta palvelukeskukseen siirrettyjen talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävien avulla saavutetut henkilöstövähennykset korvataan periaatteessa ostopalveluina, jotka ovat nyt henkilötyövuosissa huomattavasti enemmän verrattuna siihen, mitä Tilastokeskus on saanut vähennettyä. Näin ollen tuottavuusohjelman merkittävänä ja keskeisessä roolissa oleva palvelukeskusmallille asetettu 40 prosentin tuottavuusparannus voidaankin kyseenalaistaa, jos tarkoituksena on vain korvata virastojen henkilötyövuosivähennykset palvelukeskuksen henkilötyövuosilla, jotka valtion virastot kuten Tilastokeskus ostavat ostopalveluina, mistä syntyy enemmän kustannuksia. Tuottavuushyötyjä ja tuottavuusparannuksia ei periaatteessa lainkaan saavuteta Tilastokeskuksen tapauksessa, vaan Tilastokeskuksen kustannukset kasvavat. Tuottavuushyötyjä ja tuottavuusparannuksia saavutettaisiin, jos ensinnäkin palvelukeskus pystyisi tuottamaan Tilastokeskuksen talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävät vähemmillä henkilötyövuosilla, jota Tilastokeskus on pystynyt vähentämään tehtävien siirrolla palvelukeskukseen. Toiseksi kustannusten tulisi vastata niitä kustannuksia, jolla Tilastokeskus itse hoitaisi kyseiset tehtävät tai olla jopa pienemmät eli sen on osoitettava kustannustehokkaaksi vaihtoehdoksi sille, että toiminnot suoritettaisiin virastossa itse ja tämä ei toteudu Tilastokeskuksessa.

Palvelukeskuksen hinnoittelun tulee olla läpinäkyvää ja asiakaskohtaisesti perusteltua. Palveluiden hinnoittelussa käytetään kustannuslaskentaa ja laskentamenetelmänä lisäyslaskentaa. Kustannusten kohdistaminen tapahtuu aiheuttamisperiaatetta noudattaen ja palveluiden hintana käytetään omakustannusarvoa, jolloin palvelukeskuksen kokonaiskustannukset saadaan katetuksi. Kustannuslaskennassa välittömät kustannukset kohdistetaan suoraan palveluille aiheuttamisperiaatetta noudattaen. Kustannuslaskennassa välillisten kustannusten eli yleiskustannusten kohdistaminen aiheuttaa omat haasteensa. Palvelukeskuspalveluiden hinnoittelussa välilliset kustannukset kohdistetaan palveluille lisäyslaskennan avulla. Kustannuslaskennan käyttäminen palvelukeskuspalveluiden hinnoittelussa voi aiheuttaa yleiskustannusten

kohdistamisongelmia, jolloin yleiskustannukset voivat tulla väärin tai epäoikeudenmukaisesti kohdistetuksi, kun vertaillaan suuri- ja pienivolyymisia palveluita. Jos Tilastokeskus ei ole päässyt riittävän suurin volyymimääriin, tulee yleiskustannukset kohdistettua väärin palveluille. Tämän takia kustannuslaskenta voi johtaa väärään ja epäoikeudenmukaiseen hinnoitteluun. Palvelukeskuksen hinnoittelussa olisikin ehkä parempi käyttää toimintolaskentaa, jolloin pystyttäisiin välttämään kustannuslaskennan kohdistamisongelmat ja kapasiteetin huomioiminen. Toimintolaskennan avulla yleiskustannukset tulisivat kohdistettua oikeudenmukaisesti palveluille. Palvelukeskuksen kustannusrakenteesta tulisi selvitä selvästi, mistä kustannukset ovat muodostuneet. Tämä on ollut vieläkin hyvin epäselvää, mistä kustannukset ovat aiheutuneet ja mille hinnoitteluperusteet perustuvat. Hinnoitteluperusteiden ja kustannusrakenteen selkeyttäminen auttaisi palvelujen hintojen vertailussa.

Talous- ja henkilöstöhallintoselvityksessä sanotaan, että haastateltujen mielestä palvelukeskuksen toiminta tulisi olla markkinasääntöjen mukaista ja palveluiden hankkiminen tulisi olla vapaaehtoista. Lisäksi palveluiden tulisi olla markkinaperusteisesti hinnoiteltu eikä julkisoidellisin perustein hinnoiteltu. Valtion palvelukeskus toimii in-house-asemassa saavuttaen siten monopoliaseman, jolloin se toimii käytännössä suljetuilla markkinoilla eikä sen takia hintakilpailua ole. Palveluiden hinnoittelu määräytyy sen mukaan, mikä on palvelukeskuksen säädöstausta ja organisaatiomuoto. Lisäksi hinnoittelun tulisi olla verrattavissa yksityisen sektorin vastaaviin palvelukeskusten palveluihin ja vastata hinta-laatu suhdetta. Hinnoittelussa näkyy myös se, ettei valtion virastoilla ollut vaihtoehtoa palveluiden kilpailuttamiseen ja mahdollisuuteen hankkia palveluita yksityiseltä sektorilta. (Kiiskinen, Kananen & Toikka 2003.)

Kieku-loppuraportista selviää, että tuottavuuden parannusta on tapahtunut, vaikkakin eriasteista eri hallinnonaloilla. Palvelukeskusten välillä on ollut huomattavia eroja kustannusrakenteessa, mitkä ovat vaikuttaneet hinnoitteluun. Lisäksi palvelukeskusten prosessien kustannustehokkuutta ei ole vertailtu keskenään, sillä sisäinen kustannuslaskenta on vaihdellut paljon palvelukeskusten välillä. Niillä aloilla, joissa taloushallinnon tehtävät ovat olleet jo pitkempää palvelukeskuksen hoidettavana, on tuottavuusparannus toteutunut paremmin, kun vastaavasti niissä virastoissa, joiden taloushallinnon tehtävät ovat vasta lähiaikoina siirtyneet palvelukeskuksen hoidettavaksi. Tilastokeskuksen talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävien siirtäminen palvelukeskukseen tapahtui kolmessa vaiheessa, joista viimeiset tehtävät siirtyivät vasta vuoden 2009 loppupuolella. Sen vuoksi mahdollisesti saavutettavat tuottavuushyödyt toteutuvat hitaammin ja eivätkä välttämättä näy lyhyellä aikavälillä. Vaikkakin palvelukushankkeen avulla on saavutettu tuottavuushyötyjä ja kustannussäästöjä, on ne voinut ilmetä valtion virastoissa hajanaisesti, niin ettei kaikissa virastoissa tuottavuushyötyjä ja kustannussäästöjä ilmene, vaan joissakin virastoissa kustannukset ovat nousseet ja tuottavuushyödyt jäävät saavuttamatta. (Friman 2009.)

Palvelusopimuksen sisällöt ovat pitkälti Valtiokonttorin palvelukeskuksen antamia. Palvelukeskusten hinnoittelussa tulisi ottaa enemmän huomioon asiakaskohtaisuus ja hinnoitteluperusteet tulisi voida esittää yksityiskohtaisesti asiakaskohtaisesti. Hinnoittelussa tulisi huomioida enemmän palveluiden sisältöjen erot asiakkaiden välillä. Ennen palvelukeskusten yhdistymistä oleva hinnoittelu ei ehkä vielä ole ollut tarpeeksi hyvä asiakasvirastojen kannalta ja kustannukset ovat voineet jakautua epäoikeudenmukaisesti, esimerkiksi Tilastokeskuksen kannalta. Palveluiden hinnoittelussa tulisi huomioida enemmän ne vaihtoehdot, että palvelut tuotettaisiin itse virastossa tai ostettaisiin markkinoilta. Nykyisellä hinnoittelumallilla, kustannukset ovat huomattavasti korkeammat ostettuna palvelukeskukselta kuin itse hoidettuna. Nykyinen hinnoittelumalli pohjautuu asiakasviraston ja palvelukeskuksen väliseen palvelusopimukseen, missä pitäisi huomioida enemmän se, että virastoilla on erilaiset lähtötilanteet, järjestelmät ja kustannusrakenteet. Virastojen väliset erot aiheuttavatkin haasteet yhteiselle hinnoittelumallille ja palveluiden vertailulle, mikä yritetään huomioida paremmin nyt, kun neljä palvelukeskusta yhdistetään yhdeksi valtion palvelukeskukseksi, jolloin pystytään hinnoittelemaan yhteisten perusteiden mukaisesti ja oikeudenmukaisemmin. Palvelukeskuspalveluiden hinnoittelu ja hinnoitteluperusteet ovat merkittäviä syitä siihen miksi Tilastokeskuksen kustannukset ovat nousseet, sillä talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävien tuottaminen palvelukeskuksessa on huomattavasti kalliimpaa tuottaa palvelukeskuksessa kuin mitä samat tehtävät pystyttäisiin tekemään itse virastossa, kun palvelukeskuskustannuksia verrataan Tilastokeskuksessa saatuihin henkilötövuosivähennyksiin.

Tutkimuksessa nouseekin esille, ovatko palvelukeskuksen hinnoitteluperusteet oikeudenmukaiset palvelukeskuksen asiakasvirastoille ja tulisiko hinnoitteluperusteita muuttaa niin, että niissä huomioitaisiin enemmän asiakaskohtaisuus ja kustannusten aiheuttamisperiaate. Toinen merkittävä asia mikä tutkimuksessa nousee esille, on henkilötövuoden käyttö työn tuottavuuden mittarina, onko se ollut paras mahdollinen vaihtoehto tuottavuuden mittaamiseen. Tuottavuusohjelmassa tuottavuushyötyjä mitataan henkilötövuodella ja hyödyt syntyvät ainoastaan henkilötövuosivähennyksillä, jotka korvataan ostopalveluina palvelukeskuksilta. Talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävien eli ostettavien palveluiden kustannukset näyttävät olevan kalliimmat palvelukeskuksesta ostettuna kuin toiminnot itse hoidettuna virastoissa ellei ostettavien henkilötövuosien määrä ole pienempi kuin se mitä on virastossa pystytty vähentämään.

Lyhyellä tähtäimellä Tilastokeskuksessa ei ole numeroiden valossa näkyvillä kustannussäästöjä ja tuottavuushyötyjä. Kuitenkin on syytä ja realistista olettaa, että vuosien kuluessa tuottavuushyötyjä ja kustannussäästöjä alkaa mahdollisesti syntyä, kun palvelukeskuksen toiminta alkaa toimia kunnolla ja palveluiden hinnat vastaavat itse palveluiden aiheuttamia kustannuksia, kun palveluiden hinnoittelussa otetaan huomioon entistä enemmän aiheuttamisperiaatteen mukainen hinnoittelu.

Lähdeluettelo:

Kirjat

Alhola, K. & Lauslahti, S. 2000. Laskentatoimi ja kannattavuuden hallinta. Porvoo: WSOY

Granlund, M. & Malmi, T. 2003. Tietotekniikan mahdollisuudet taloushallinnon kehittämisessä. Jyväskylä: WSOY.

Harisalo, R., Aarrevaara, T., Stenvall, J. & Virtanen P. 2007. Julkinen toiminta - julkinen politiikka. Tampere: Tampere Yliopistopaino.

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2009. Tutki ja kirjoita. Hämeenlinna: Tammi

Hyytinen, A. & Rouvinen, P. 2006. Mistä talouskasvu syntyy? Helsinki: Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos ETLA

Järvenpää, M., Partanen V. & Tuomela T-S. 2001. Moderni taloushallinto - Haasteet ja mahdollisuudet. Helsinki: Edita.

Keski-Suni, J. 1995. Tehokas kustannuslaskenta - Operatiivinen laskentatoimi ja kannattavuusajattelu kunnallishallinnossa. Helsinki: Painatuskeskus

Kiiskinen, S., Linkoaho, A. & Santala, R. 2002. Prosessien johtaminen ja ulkoistaminen. Porvoo: Suomen Ekonomiliitto & WSOY

Korpela, J. & Mäkitalo, R. 2008. Julkishallinto murroksessa - Rohkeutta ja vauhtia muutokseen. Helsinki: Edita Prima.

Kuusela, P. 2007. Julkisen sektorin modernisaatio, tuloksellisuus ja arviointi: realistisen sosiaalitieteen ja arvioinnin näkökulma. Raporttisarja 2007:1. Kuopio: Edita Prima.

Lahti, S. & Salminen, T. 2008. Kohti digitaalista taloushallintoa - sähköiset talouden prosessit käytännössä. Helsinki: WSOYpro

Ollus, M., Ranta, J. & Ylä-Anttila, P. 1998. Yritysverkostot - kilpailua tiedolla, nopeudella ja joustavuudella. Vantaa: Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra.

Summa, H., Wallin, J., Vuori, I. & Koskenkylä T. 1993. Mihin voimavarat hupenevat? - analyysimenetelmiä kustannustehokkuuden arvioimiseksi. Valtiovarainministeriö, tuottavuuden ja laatuhyönte tukihanke. Helsinki: Painatuskeskus.

Tomperi, S. 2001. Kannattavuus ja kustannusten hallinta. Helsinki: Edita.

Tuottavuus tänään. Tuottavuudella tulevaisuuteen. 1998. Helsinki: Kauppakaari.

Tyni, T., Myllyntaus, O., Rajala, P. & Suorto, A., 2009. Kustannuslaskentaopas kunnille ja kuntayhtymille. Helsinki: Kuntaliitto.

Uusi-Rauva, E. 1997. Tuottavuus - mittaa ja menesty. 2.painos. Helsinki: Kauppakaari.

Vehmanen, P. & Koskinen, K. 1998. Tehokas kustannushallinta. 2.painos. Porvoo: WSOY

Wallin, J. & Etelälahti, P. 1995. Kustannuslaskennan opas. 4.painos. Helsinki: Valtiokonttori.

Sähköiset lähteet

Deloitte. 2008. Tuottavuuden parantaminen julkisessa hallinnossa. Tulostettu 10.1.2010.

<https://www.deloitte.com/assets/DcomFinland/Local%20Assets/Documents/Tuottavuuden%20parantaminen%20julkisessa%20hallinnossa%20nettiin.pdf>

Friman, S. 2008. Palvelukeskusmallin kehittäminen, Kohti yhteistä valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusta. Tulostettu 17.12.2009.

<http://www.kiekuhanke.fi/public/download.aspx?ID=74821&GUID=%7B14DA26AA-C40E-4EA1-B5D8-9C640935E841%7D>

Friman, S. 2009. Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon prosessien, toimintatapojen, rakenteiden sekä välineiden kehittäminen. Valtiokonttori.

<http://www.kiekuohjelma.fi/Public/default.aspx?nodeid=21446&culture=fi-FI&contentlan=1>

Hytönen, T. 2008. Talous- ja henkilöstöhallinnon yhdistäminen. Tulostettu 17.12.2009.

http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20081117Koordi/liite_4_Palvelukeskusten_yhdistaaminen.pdf

Kiiskinen, S., Kananen, V & Toikka, M. 2004. Henkilöstöhallintoselvitys, loppuraportti. Valtiokonttori. BearingPoint. Viitattu 1.2.2010.

<http://www.kiekuohjelma.fi/Public/default.aspx?nodeid=21446&culture=fi-FI&contentlan=1>

Kiiskinen, S., Kananen, V & Toikka, M. 2003. Taloushallintoselvitys, loppuraportti. Valtiokonttori. BearingPoint. Viitattu 1.2.2010.

<http://www.kiekuohjelma.fi/Public/default.aspx?nodeid=21446&culture=fi-FI&contentlan=1>

Kuntaliitto. 2008. Tuottavuus osana tuloksellisuutta. Tulostettu 2.2.2010

<http://hosted.kuntaliitto.fi/intra/julkaisut/pdf/p08121113117W.pdf>

Kuusela, J. 2008. Valtionhallinnon tuottavuusohjelman tilanne. Tulostettu 17.12.2009.

<http://www.valtiokonttori.fi/Public/download.aspx?ID=75727&GUID={4923301C-1D4A-45A5-84DA-AD544705D59E}>

Netra - Valtionhallinnon Internet-raportointi. Viitattu 13.3.2010

[http://www.netra.fi/cognos8/cgibin/cognosisapi.dll?b_action=cognosViewer&ui.action=run&ui.object=storeID\("i27580A7AB54D441880D6DA42720C9DBA"\)&ui.name=Virastojen%20tulostavoitteet](http://www.netra.fi/cognos8/cgibin/cognosisapi.dll?b_action=cognosViewer&ui.action=run&ui.object=storeID()

PricewaterhouseCoopers Oy. 2008. Tuottavuusohjelman väliarviointi. Tulostettu 17.12.2009.

http://www.vm.fi/vm/fi/03_tiedotteet_ja_puheet/01_tiedotteet/20080516Tuotta/Tuottavuusohjelman_vaeliarviointi_loppuraportti.pdf

Pöyhiä, P. 2009. Palvelukeskusten yhdistämisen tavoitteet ja hyödyt. Tulostettu 17.12.2009.

<http://www.kiekuohjelma.fi/public/download.aspx?ID=79229&GUID=%7B2501784D-BEEA-4D80-AE04-00493F18CAD3%7D>

Tarkka, H. 2009. Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta. Muistio. Tulostettu 17.12.2009.

http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/ASEpalvelukeskusPM.pdf

Tilastokeskus. 2007. Tilastokeskuksen talousarvioehdotus vuodelle 2007. Viitattu 13.3.2010

http://www.stat.fi/org/tilastokeskus/tae_2007.pdf

Tilastokeskus. 2008. Tilastokeskuksen talousarvioehdotus vuodelle 2008. Viitattu 13.3.2010

http://www.stat.fi/org/tilastokeskus/tae_2008.pdf

Tilastokeskus. 2009. Tilastokeskuksen talousarvioehdotus vuodelle 2009. Viitattu 13.3.2010

http://www.stat.fi/org/tilastokeskus/tae_2009.pdf

Tilastokeskus. 2010. Tilastokeskuksen talousarvioehdotus vuodelle 2010. Viitattu 13.3.2010

http://www.stat.fi/org/tilastokeskus/tae_2010.pdf

Tilastokeskus. 2006. Tilastokeskuksen ehdotus vuosia 2008-2011 koskevaksi toiminta- ja taloussuunnitelmaksi ja menokehyksiksi. Viitattu 13.3.2010.
http://www.stat.fi/org/tilastokeskus/tts_2008_2011.pdf

Tilastokeskus. 2007. Tilastokeskuksen ehdotus vuosia 2009-2012 koskevaksi toiminta- ja taloussuunnitelmaksi ja menokehyksiksi. Viitattu 13.3.2010.
http://www.stat.fi/org/tilastokeskus/tts_2009_2012.pdf

Valtiovarainministeriö, Tilastokeskus. Tulostavoiteasiakirja vuodelle 2007.
http://www.stat.fi/org/tilastokeskus/tulossopimus_2007.pdf

Valtiovarainministeriö, Tilastokeskus. Tulostavoiteasiakirja vuodelle 2008.
http://www.stat.fi/org/tilastokeskus/tulossopimus_2008.pdf

Valtiovarainministeriö, Tilastokeskus. Tulostavoiteasiakirja vuodelle 2009.
http://www.stat.fi/org/tilastokeskus/tulossopimus_2009.pdf

Valtiovarainministeriö, Tilastokeskus. Tulostavoiteasiakirja vuodelle 2010.
http://www.stat.fi/org/tilastokeskus/tulossopimus_2010.pdf

Tilastokeskus. 2009. Viitattu 1.12.2009. <http://www.tilastokeskus.fi>

Työsuojelurahaston selvityksiä. 2008. Tuottavuuden kehittäminen Suomessa - Haasteet ja tutkimustarpeet. Viittaus 12.3.2010.
http://www.tsr.fi/files/Selvityksia/1_2008tuottavuusraportti.pdf

Valtiokonttori. 2004. Kieku Palvelukeskustoiminnan lähtökohdat, versio 2.01. Tulostettu 17.12.2009.
<http://www.kiekuohjelma.fi/public/download.aspx?ID=61383&GUID=%7B59e708c3-b6a7-4c50-8828-2589674710c9%7D>

Valtiokonttori. 2009. Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon prosessien, toimintatapojen, rakenteiden sekä välineiden kehittäminen. Kieku-ohjelman loppuraportti. Tulostettu 17.12.2009.
<http://www.kiekuohjelma.fi/public/download.aspx?ID=79320&GUID=%7B35322A61-4F61-4F0B-ACCB-4B005AC258C1%7D>

Valtiokonttori. 2010 Viitattu 3.11.2009. <http://www.kiekuohjelma.fi>

Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 15/2007. Keskushallinnon tukitehtävien alueellistaminen - työryhmäraportit. Tulostettu 12.1.2010.
<http://www.vnk.fi/julkaisukansio/2004/j15-keskushallinnon-tukitehtavien-alueellistaminen/pdf/fi.pdf>

Valtiovarainministeriö. 9/2009. Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus - Yhdistämis ja kehittämissuunnitelma 9/2009, Edita Prima Oy: Helsinki
http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/01_budjetit/20090305Valtio/taitto_NETTI_%2B_kannet.pdf

Valtiovarainministeriö. 2003. Tuottavuuskehitys ja kilpailukyky tavoitteeksi. Tulostettu 17.2009.
http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/08_muut_julkaisut/34304/34306_fi.pdf

Valtiovarainministeriö. 2005. Palvelukeskusten perustamisen edellyttämiä konkreettisia toimenpiteitä. Osamietintö 2. Tulostettu 17.12.2009.
http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/94447.pdf

Valtiovarainministeriö. 2006. Valtion talousarvioesitys 2006. Viitattu 1.3.2010
http://budjetti.vm.fi/indox/tae/2006/he_2006.html

Valtiovarainministeriö. 2007. Tuottavuuden toimenpideohjelma valtionhallinnossa. Tulostettu 17.12.2009.
http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20080118Laatua/Tuottavuusohjelma.pdf

Valtiovarainministeriö. 2007. Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusten perustaminen, työryhmämuistioita 6/2007. Tulostettu 2.1.2010
http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/04_hallinnon_kehittaminen/20070606Valtio/kokokirja_NETTI.pdf

Valtiovarainministeriö. 2008. Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskushanke. Tulostettu 17.12.2009.
http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/Palvelukeskushanke_yleisesitys.pdf

Valtiovarainministeriö. 2008. Vastaus Tuottavuusohjelman väliarviointiin. Tulostettu 17.12.2009.
[http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20080926Valtio/Vastaus_tuottavuusohjelman_vaeliarviointiin_\(2\)Lop.doc](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20080926Valtio/Vastaus_tuottavuusohjelman_vaeliarviointiin_(2)Lop.doc)

Valtiokonttori. 2004.KIEKU Palvelukeskustoiminnan lähtökohdat, versio 2.01. Viitattu 12.3.2010
<http://www.kiekuohjelma.fi/public/download.aspx?ID=61383&GUID=%7B59e708c3-b6a7-4c50-8828-2589674710c9%7D>

Valtiokonttori. 2007. Palvelukeskusten hinnoittelumallin dokumentti. Viitattu 13.3.2010
<http://www.kiekuohjelma.fi/Public/default.aspx?contentid=21127>

Muut julkaisemattomat lähteet

Asiakkuuden laajennusprojekti - projektisuunnitelma, Tilastokeskus.

Palvelusopimus 27.3.2009, Valtiokonttorin palvelukeskus, Tilastokeskus.

Palvelusopimus 6.10.2009, Valtiokonttorin palvelukeskus, Tilastokeskus.

Sipola, M. 2010. PowerPoint. Hinnoittelun lähtötiedot 2008 ja 2009. Valtiokonttorin palvelukeskus

Sipola, M. 2010. PowerPoint. Hinta 2009. Valtiokonttorin palvelukeskus

Koskenkylä, T. 2009. Henkilöstö- ja taloushallintopalvelujen kustannukset palvelukeskuksessa.

Koskenkylä, T. 2009. Tilastokeskuksen henkilöstöhallinnon ja taloushallinnon kustannukset vuosina 2006-2008.

Taskinen, S. 2010. Sähköposti 25.3.2010

Sihteeristö luonnos, Sisäinen tarkastus. 2009. Tarkastusraportti 10.9.2009. Tilastokeskus

Tilastokeskus. 2009. Valtiokonttorin palvelukeskuksen asiakkuudesta johtuvat toimenpiteet viraston henkilöstöhallinnon hoitamisessa 14.1.2009.

Tilastokeskus. 2009. Pöytäkirja, Tilastokeskus/VKPK ohjausryhmän kokous 1.12.2009.

Sipola, M. 2009. Hintaliite 2010. Valtiokonttori.

Liite palvelusopimusneuvotteluun /Kustannukset 2009, Tilastokeskus/ VKPK

Tilastokeskus, Tilastokeskus/VKPK -sopimusneuvottelut, luonnos 10.2.2009.

Tilastokeskus tilinpäätös 2006-2009. Kustannuksien tiedot

Mäkelä & Räikkönen 2010. PowerPoint. Tahan volyymit. Valtiokonttori

Mäkelä & Räikkönen 2010. PowerPoint. Hehan volyymit. Valtiokonttori

Mäkelä & Räikkönen 2010. PowerPoint. Hinnoittelu vuodelle 2010. Valtiokonttori

Mäkelä & Räikkönen 2010. PowerPoint. Palvelutuotantoa koskevat muutokset. Valtiokonttori

Kuvat

Kuva 1: Tilastokeskuksen organisaatiorakenne (Tilastokeskus.).....	8
Kuva 2: Tuottavuusohjelmassa kartoitetut palvelukeskusmallit (Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 15/2007.)	19
Kuva 3: Tilastokeskuksen talous- ja henkilöstöhallinnon kustannukset vuosina 2006-2009 (Tilastokeskuksen tilinpäätös tiedot 2006-2009)	46
Kuva 5: Tilastokeskuksen talous- ja henkilöstöhallinnon henkilötyövuodet (Koskenkylä 2009)	48
Kuva 6: Tilastokeskuksen talous- ja henkilöstöhallinnon ikärakenne (Taskinen 2010)	51
Kuva 7: Valtion taloushallinnon kokonaiskustannukset (Valtiovarainministeriö 9/2009.).....	55
Kuva 8: Palvelukeskusten budjetit vuodelle 2009 (Valtiovarainministeriö 9/2009.).....	56
Kuva 9: Taloushallinnon toimintojen tuottavuuskehitys hallinnonaloittain (Friman 2009.)	62
Kuva 10: Palkan- ja palkkionlaskennan htv kehitys (Friman 2009.).....	63

Liitteet

Liite 1 Kustannusvastaavuuslaskelma (Sipola 2010)	82
Liite 2 Menetetyn hyödyn periaate -taulukko (Koskenkylä 2009.)	83
Liite 3 Menetetyn hyödyn periaate -taulukko (Koskenkylä 2009.)	84

LIITE 1. KUSTANNUSVASTAAVUUSLASKELMA

Asiakas: Tilastokeskus

TUOTOT

MAKSULLISEN TOIMINNAN TUOTOT

	2007	2008	2009 Ta-hinta 1.1.-31.8	2009 Ta-hinta 1.9.-31-12	2009 koko vuosi	2009 HE -hinta (11 kk)	Hinnan tarkistus ohjaus- ryhässä: 1.12.09 205 000 euroa (aiempi 265 000 euroa, VMPK hyvittää 60 000 euroa)	2010 HE	2010 TA
Tuotot yhteensä	50 000	44 000	51 000	68 000	119 000	205 000	223 000	205 000	428 000
KUSTANNUKSET									
Maksullisen toiminnan erilliskustannukset									
HENKILÖSTÖKULUT	17 443	19 187	25 583	29 847	55 430	110 859	Uusi hinta tarjottu 3,5 htv - hyväksytty sopimus -> tarkistus 8 kk toteutumien mukaiseksi -> hinnan tarkistus 2,6 htv:n mukaiseksi.	119 386	89 540
PALVELUJEN OSTOT	9 600	13 016	16 654	25 822	42 476	52 038	3,5 htv arviolta/11 kk - 2,6 htv tark.	56 450	76 244
MUUT KULUT	5 108	551	170	1 026	1 196	5 036	kaikki osterut palvelut	792	594
HUONEISTOMENOT	3 218	2 142	672	1 021	1 693	4 423	laitteet, kalusteet jne	10 360	5 321
AINEET JA TARVIKKEET	334	334	452	528	980	736	hml vuokrat	2 111	1 583
Erilliskustannukset yhteensä	35 703	35 230	43 531	58 244	101 775	173 092		189 099	173 282
KÄYTTÖÄÄMÄ									
Maksullisen toiminnan osuus yhteiskustannuksista	8 777	8 501	7 803	9 849	17 652	32 259		33 610	31 944
Yleiskustannukset									
Poistot									
Korot									
Osuus yhteiskustannuksista yhteensä	8 777	8501	7 803	9 849	17 652	32 259		33 610	31 944
KOKONAISKUSTANNUKSET YHTEENSÄ	44 480	43 731	51 334	68 093	119 427	205 351	Ohjausryhmä 1.12.09	222 709	205 226
YLLÄÄMÄ/ALLÄÄMÄ	5 520	269	-334	-93	-427	-351		291	-226

(Koskenkylä 2009, Mäkelä & Raitikkonen 2010)

LIITE 2. MENETETYN HYÖDYN PERIAATE - TAULUKKO

TILASTOKESKUKSEN TALOUS- JA HENKILÖSTÖHALLINTOPALVELUJEN KUSTANNUKSET PALVELUKESKUKSESSA (Laskelmat perustuu Valtiokonttorin palvelukeskuksen ja Tilastokeskuksen tietoihin.)

PALVELUKESKUSMAKSU VUODESSA	Henkilöstöhallinnon palvelut palvelukeskukselta ostettu HTV	Henkilöstöhallintopalvelut vuodessa / €	(%) Pk:ssa kalliimpaa tuotettun	Vuosi	Taloushallinnon palvelut palvelukeskukselta ostettu HTV	Taloushallintopalvelut palvelukeskuksessa vuodessa / €	(%) Pk:ssa kalliimpaa tuotettun
á-hinta 69 500 euroa /htv OKA (arvio perustuu palvelukeskuksen keskimääräiseen				2007	0,4	50 000	
				2008	0,5	44 000	
	2,6	205 000 (11 kuukaudelta)		2009	1,3	119 000	
	2,8	223 000		2010	2,1	205 000	
PALVELUKESKUSMALLIN SIIRTYMINEN	Henkilöstöhallinnon henkilöstövuosivähennykset Tilastokeskuksessa	Henkilöstöhallinnon kustannusvähennykset Tilastokeskuksessa		Vuosi	Taloushallinnon henkilöstövuosivähennykset Tilastokeskuksessa	Taloushallinnon kustannusvähennykset Tilastokeskuksessa	
Htv:n kustannussäästö				2007	0,4	19 600	
Palvelukeskus-Tilastokeskus vähennys						30 400	155 %
Htv:n kustannussäästö				2008	0,4	19 600	
Palvelukeskus-Tilastokeskus vähennys						24 400	124 %
Htv:n kustannussäästö	1,5	53900 (+ järjestelmäkust. 59 700)	113 600	2009	0,8	39 200	
Palvelukeskus-Tilastokeskus vähennys		91 400	80 %			79 800	204 %
Htv:n kustannussäästö	1,5	73 500		2010	1,8	88 200	
Palvelukeskus-Tilastokeskus vähennys		149 500	203 %			116 800	132 %

Kustannusvähennykset Tilastokeskuksessa on laskettu Tilastokeskuksen OKA-hinnoin, mitkä ovat noin 49 000 euroa vuodessa. Tilastokeskus on saanut vuonna 2007 vähennettyä taloushallinnosta 0,4 henkilötyövuotta. Keväällä 2009 taloushallinnosta on pystytty vähentämään 0,4 henkilötyövuotta lisää yhden henkilön osa-aikaisuudella. Keväällä 2010 yksi kirjanpitäjä siirtyi muihin tehtäviin Tilastokeskuksessa ja hänen tehtävänsä siirtyivät 1.9.2009 palvelukeskukselle, josta syntyi 1 henkilötyövuoden säästö. Lähivuosina 2011-2013 on odotettavissa, että taloushallinnosta jää eläkkeelle 2 henkilöä, jotka työskentelevät nyt osa-aikaisesti, 1,2 htv-säästö. Henkilöstöhallinnosta on myös odotettavissa yhden ihmisen jäävän eläkkeelle lähivuosina, joka työskentelee myös nyt osa-aikaisesti, 0,6 htv-säästö. Tilastokeskuksen henkilöstöhallinnon kustannuksissa otetaan huomioon järjestelmäkustannukset, mitkä olivat 2009 vuonna vielä henkilöstöhallinnon maksettavana. Taloushallinnon osalta ennen palvelukeskusta lisenssimaksut ja ylläpitomaksut maksettiin suoraan järjestelmätoimittajalle. Palvelukeskusmallin siirryttäessä palvelukeskus hoiti kyseiset maksut ja velkoivat kk-laskutuksessa.

(Koskenkylä 2009)

LIITE 3. MENETETYN HYÖDYN PERIAATE - TAULUKKO

TILASTOKESKUKSEN TALOUS- JA HENKILÖSTÖHALLINTOPALVELUJEN KUSTANNUKSET PALVELUKESKUKSESSA (Perustuu keskimääräisiin palvelukeskustustannuksiin, ei Valtiokonttorin palvelukeskuksen kustannuksiin. Taulukossa käytetty Tilastokeskuksen tietoja)

PALVELUKESKUSMAKSU VUODESSA	Henkilöstöhallinnon palvelut palvelukeskukselta ostettu HTV	Henkilöstöhallinnon palvelut palvelukeskuksessa vuodessa /€	(%) Pk:ssa kalliimpaa tuotettun	Vuosi	Taloushallinnon palvelut palvelukeskukselta ostettu HTV	Taloushallinnon palvelut palvelukeskuksessa vuodessa /€	(%) Pk:ssa kalliimpaa tuotettun
á-hinta 69 500 euroa/htv OKA (arvio perustuu palvelukeskuksen keskimääräiseen				2007	0,4	28 495	
				2008	0,5	31 275	
	2,6	180700		2009	1,3	90 350	
	2,8	194 600		2010	2,1	145 950	
	3	208 500		2014	3	208 500	
PALVELUKESKUSMALLIN SIIRTYMINEN	Henkilöstöhallinnon henkilöstövuosivähennykset Tilastokeskuksessa	Henkilöstöhallinnon kustannusvähennykset Tilastokeskuksessa		Vuosi	Taloushallinnon henkilöstövuosivähennykset Tilastokeskuksessa	Taloushallinnon kustannusvähennykset Tilastokeskuksessa	
Htv:n kustannussäästö				2007	0,4	19 600	45 %
Palvelukeskus-Tilastokeskus vähennys				2008	0,4	19 600	60 %
Htv:n kustannussäästö				2009	0,8	39 200	
Palvelukeskus-Tilastokeskus vähennys	1,5	53900 (+ järjestelmäkust. 59 700)	59 %	2010	1,8	51 150	130 %
Htv:n kustannussäästö		67 100		2014	3	57 750	65 %
Palvelukeskus-Tilastokeskus vähennys	1,5	73 500	165 %			147000	
Htv:n kustannussäästö		121 100				61 500	42 %
Palvelukeskus-Tilastokeskus vähennys	2,1	102900	103 %				

Keskimääräinen henkilöstövuoden henkilöstökustannus, jonka Valtiokonttorin palvelukeskus veloittaa Tilastokeskukselta on noin vajaa 42 600 euroa. Jos käytetään apuna palvelukeskusten keskimääräistä kustannusrakennetta, niin kokonaiskustannuksista henkilöstökustannukset ovat 62 %, It-kustannukset 23 %, ulkopuoliset palvelusopimukset 3% ja yleiskustannukset 13%. Näillä tiedoilla laskettuna yhden henkilöstövuoden OKA hinta olisi 69500 euroa. (HUOM! Erään toisen viraston palvelukeskusiakkuus henkilöstövuosi-kustannus on 63 000 euroa/htv.)

Kustannusvähennykset Tilastokeskuksessa on laskettu Tilastokeskuksen OKA-hinnoin, mitkä ovat noin 49 000 euroa vuodessa. Tilastokeskus on saanut vuonna 2007 vähennettyä taloushallinnosta 0,4 henkilöstövuotta. Keväällä 2009 taloushallinnosta on pystytty vähentämään 0,4 henkilöstövuotta lisää yhden henkilön osa-aikaisuudella. Keväällä 2010 yksi kirjainpitäjä siirtyi muihin tehtäviin Tilastokeskuksessa ja hänen tehtävänsä siirtyivät 1.9.2009 palvelukeskukselle, josta syntyi 1 henkilöstövuoden säästö. Lähivuosi 2011-2013 on odotettavissa, että taloushallinnosta jää eläkkeelle 2 henkilöä, jotka työskentelevät nyt osa-aikaisesti, 1,2 htv-säästö. Henkilöstöhallinnosta on myös odotettavissa yhden ihmisen jäävän eläkkeelle lähivuosiin, joka työskentelee myös nyt osa-aikaisesti, 0,6 htv-säästö. Tilastokeskuksen henkilöstöhallinnon kustannuksissa otetaan huomioon järjestelmäkustannukset, mitkä olivat 2009 vuonna vielä henkilöstöhallinnon maksettavana. Taloushallinnon osalta ennen palvelukeskusta lisenssimaksut ja ylläpitomaksut maksettiin suoraan järjestelmätoimittajalle. Palvelukeskusmallin siirryttäessä palvelukeskus hoiti kyseiset maksut ja velkoivat kk-laskutuksessa.

(Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusverkoston kehittämisryhmä 2009 & Koskenkylä 2009)